

**ELTE Állam-és Jogtudományi Kar  
Politikatudományi Doktori Iskola**

## **Doktori értekezés**

### **A gyermekjogi mozgalom fejlődése és az európai független gyermekjogi intézmények összehasonlító perspektívában**

Budapest, 2018.

Témavezető: Dr. (habil) Arató Krisztina Phd. egyetemi tanár  
ELTE ÁJK Politikatudományi Intézet

dr. Lux Ágnes  
jelölt

Külső konzulens: Dr. (habil) Herczog Mária

<sup>1</sup>ADATLAP  
a doktori értekezés nyilvánosságra hozatalához

**I. A doktori értekezés adatai**

A szerző neve: dr. Lux Ágnes

MTMT-azonosító: 10023457

A doktori értekezés címe és alcíme: A gyermekjogi mozgalom fejlődése és az európai független gyermekjogi intézmények összehasonlító perspektívában

DOI-azonosító<sup>2</sup>: 10.15476/ELTE.2018.060

A doktori iskola neve: ELTE ÁJK Politikatudományi Doktori Iskola

A doktori iskolán belüli doktori program neve: Politikatudományi Doktori Program

A témavezető neve és tudományos fokozata: dr. Arató Krisztina habil. e. tanár

A témavezető munkahelye: ELTE ÁJK Politikatudományi Intézet

**II. Nyilatkozatok**

**1. A doktori értekezés szerzőjeként<sup>3</sup>**

a) hozzájárok, hogy a doktori fokozat megszerzését követően a doktori értekezésem és a tézisek nyilvánosságra kerüljenek az ELTE Digitális Intézményi Tudástárban. Felhatalmazom az Állam- és Jogtudományi, Politikatudományi Doktori Tanács hivatalának ügyintézőjét, Bencze Andreát, hogy az értekezést és a téziseket feltöltse az ELTE Digitális Intézményi Tudástárba, és ennek során kitöltse a feltöltéshez szükséges nyilatkozatokat.

b) kérem, hogy a mellékelt kérelemben részletezett szabadalmi, illetőleg oltalmi bejelentés közzétételéig a doktori értekezést ne bocsássák nyilvánosságra az Egyetemi Könyvtárban és az ELTE Digitális Intézményi Tudástárban;<sup>4</sup>

c) kérem, hogy a nemzetbiztonsági okból minősített adatot tartalmazó doktori értekezést a minősítés .....-ig tartó időtartama alatt ne bocsássák nyilvánosságra az Egyetemi Könyvtárban és az ELTE Digitális Intézményi Tudástárban;<sup>5</sup>

d) kérem, hogy a mű kiadására vonatkozó mellékelt kiadó szerződésre tekintettel a doktori értekezést a könyv megjelenéséig ne bocsássák nyilvánosságra az Egyetemi Könyvtárban, és az ELTE Digitális Intézményi Tudástárban csak a könyv bibliográfiai adatait tegyék közzé. Ha a könyv a fokozatszerzést követően egy évig nem jelenik meg, hozzájárom, hogy a doktori értekezésem és a tézisek nyilvánosságra kerüljenek az Egyetemi Könyvtárban és az ELTE Digitális Intézményi Tudástárban.<sup>6</sup>

**2. A doktori értekezés szerzőjeként kijelentem, hogy**

a) az ELTE Digitális Intézményi Tudástárba feltöltendő doktori értekezés és a tézisek saját eredeti, önálló szellemi munkám és legjobb tudásom szerint nem sértem vele senki szerzői jogait;

b) a doktori értekezés és a tézisek nyomtatott változatai és az elektronikus adathordozón benyújtott tartalmak (szöveg és ábrák) mindenben megegyeznek.

**3. A doktori értekezés szerzőjeként hozzájárom a doktori értekezés és a tézisek szövegének plágiumkereső adatbázisba helyezéséhez és plágiumellenőrző vizsgálatok lefuttatásához.**

Kelt: Budapest, 2018. június 22.

dr. Lux Ágnes sk.

**a doktori értekezés szerzőjének aláírása**

---

<sup>1</sup> Beiktatta az Egyetemi Doktori Szabályzat módosításáról szóló CXXXIX/2014. (VI. 30.) Szen. sz. határozat. Hatályos: 2014. VII.1. napjától.

<sup>2</sup> A kari hivatal ügyintézője tölti ki.

<sup>3</sup> A megfelelő szöveg aláhúzendő.

<sup>4</sup> A doktori értekezés benyújtásával egyidejűleg be kell adni a tudományági doktori tanácshoz a szabadalmi, illetőleg oltalmi bejelentést tanúsító okiratot és a nyilvánosságra hozatal elhalasztása iránti kérelmet.

<sup>5</sup> A doktori értekezés benyújtásával egyidejűleg be kell nyújtani a minősített adatra vonatkozó közokiratot.

<sup>6</sup> A doktori értekezés benyújtásával egyidejűleg be kell nyújtani a mű kiadásáról szóló kiadói szerződést.

# Tartalom

Bevezetés.....	9
1. A gyermek, mint védendő érték – elméleti alapvetés .....	18
1.1. A gyermekkép változása eszmetörténeti megközelítésben .....	18
1.2. A gyermek fogalmi meghatározásának jogi dilemmái és keretei.....	28
2. A gyermekjog fogalmi keretei és specialitásai, gyermekjog elméletek.....	34
2.1. Fogalmi distinkciók – pozíciókeresés az emberi jogi diskurzusban.....	34
2.2. A jogviszony specialitása – az állam, a gyermek és a szülő triásza .....	39
2.3. A gyermekjogokkal foglalkozó elméletek áttekintése.....	42
3. A nemzetközi gyermekjogi keretrendszer kialakulása – a modern gyermekjogi mozgalom fejlődése 1989-ig.....	47
3.1. Genfi Gyermekjogi Nyilatkozatok (1924, 1959).....	47
3.2. 1979 – A Gyermek Nemzetközi Éve .....	52
3.3. Globális elköteleződés a gyermekjogi katalógus kidolgozása mellett .....	56
3.4. A Gyermekjogi egyezmény előkészítése (1979-1989).....	58
4. A Gyermekjogi egyezmény megszületése .....	63
4.1. Univerzális ratifikáció – az Amerikai Egyesült Államok, mint kivétel.....	63
4.2. A Gyermekjogi egyezmény jelentősége: a globális gyermekfogalom megszületése	68
4.3. A Gyermekjogi egyezmény kritikája.....	72
4.4. A Gyermekjogi egyezmény végrehajtása, különös tekintettel az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának és az európai regionális intézmények munkájára.....	75
4.5. Az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának gyermekjogi monitoringja .....	79
4.6. Az Európai Unió és az Európa Tanács szerepe a Gyermekjogi egyezmény végrehajtása terén .....	82
4.6.1. Az Európai Unió gyermekjogi keretrendszere.....	82
4.6.2 Az Európa Tanács gyermekjogi tevékenysége .....	85
5. A független gyermekjogi intézmények feladat-és hatásköri, szerkezeti megoldásai Európában.....	88
5.1. Az ombudsman-típusú alapjogvédelem intézményi és történeti háttere .....	88
5.2. Az ún. Párizsi Alapelvek és az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának vonatkozó Átfogó Kommentárjai .....	94
5.3. Egyéb, a gyermekjogi ombudsman intézmények felállítását sürgető nemzetközi jogforrások.....	101
5.4. Ideáltipikus modellek .....	106
5.5. Az önálló és az integrált intézményi megoldások elemzése.....	108
5.6. Az intézmények formális jellemzői (szabályozás szintje, az intézmény elnevezése), feladat-és hatáskör, szervezeti megoldások, illetékesség .....	110

5.7.	A hivatal függetlenségének kérdései .....	115
5.8.	A Gyermekjogi Ombudsmanok Európai Hálózata és tagsági kritériumai .....	118
5.8.1.	Az intézményi hatékonyság a gyermekjogi ombudsmanok szemüvegén keresztül 121	
6.	A független gyermekjogi intézmények funkciói a társadalmi alrendszerben .....	131
6.1.	Jogérvényesítés - Hozzájárás a panasztételi eljárásokhoz.....	133
6.2.	A nemzetközi monitoring mechanizmusok és a független gyermekjogi intézmények partnersége.....	140
6.3.	A gyermekek részvételhez való joga, véleményük figyelembe vétele .....	149
6.4.	A hatékonyság mérésének nehézségei .....	158
7.	Komparatív elemzés, esettanulmányok alapján az ombudsman-típusú intézmény modellekről.....	165
7.1.	Norvégia .....	170
7.1.1.	Történeti, jogi háttér .....	170
7.1.2.	A gyermekjogok alkotmányos helyzete .....	172
7.1.3.	Alapjogvédelem (feladat-és hatáskör).....	173
7.1.4.	Gyermekrészvétel.....	176
7.1.5.	Monitoring.....	177
7.2.	Írország .....	179
7.2.1.	Történeti, jogi háttér .....	179
7.2.2.	A gyermekjogok alkotmányos helyzete .....	180
7.2.3.	Alapjogvédelem (feladat-, hatáskör) .....	183
7.2.4.	Gyermekrészvétel.....	187
7.2.5.	Monitoring.....	188
7.3.	Görögország.....	190
7.3.1.	Történeti, jogi háttér .....	190
7.3.2.	A gyermekjogok alkotmányos helyzete .....	191
7.3.3.	Alapjogvédelem (feladat-, hatáskör) .....	194
7.3.4.	Gyermekrészvétel.....	196
7.3.5.	Monitoring.....	197
7.4.	Hollandia .....	197
7.4.1.	Történeti, jogi háttér.....	197
7.4.2.	A gyermekek alkotmányos helyzete .....	199
7.4.3.	Alapjogvédelem (feladat-és hatáskör) .....	201
7.4.4.	Gyermekrészvétel.....	202
7.4.5.	Monitoring .....	203
7.5.	Magyarország .....	204
7.5.1.	Történeti, jogi háttér .....	204

7.5.2.	A gyermekjogok alkotmányos helyzete .....	209
7.5.3.	Alapjogvédelem (feladat-és hatáskör).....	211
7.5.4.	Gyermekrésztétel.....	218
7.5.5.	Monitoring.....	219
7.6.	Lettország .....	222
7.6.1.	Történeti, jogi háttér .....	222
7.6.2.	A gyermekek alkotmányos helyzete .....	222
7.6.3.	Alapjogvédelem (feladat-és hatáskör).....	224
7.6.4.	Gyermekrésztétel.....	226
7.6.5.	Monitoring.....	227
7.7.	A komparatív elemzés értékelése .....	227
Összegzés .....		232
Irodalom .....		239
Mellékletek.....		250
1.	számú melléklet – Genfi Nyilatkozatok .....	250
2.	számú melléklet – Az európai FNEJI-k összesítő táblázata .....	252
3.	számú melléklet – Az ENOC tagjainak küldött kérdőív .....	255
English Summary of Thesis .....		257

## Ábrajegyzék

1. ábra A gyermek legfőbb érdeke(i) - Háromszög modell.....	40
2. ábra A Gyermekjogi egyezményt ratifikáló és aláíró államok (2018. június). ....	63
3. ábra Az ombudsmani tevékenység hatás folyamata.....	91
4. ábra Az FNEJI-k intézménytípusainak globális megoszlása .....	97
5. ábra Független gyermekjogi intézmények fejlődése (1996 -2012).....	105
6. ábra Ombudsman-típusú intézmény modellek.....	106
7. ábra Az ombudsman-típusú intézmény elhelyezkedése a társadalomban.....	131
8. ábra A Harmadik Fakultatív Jegyzőkönyv ratifikációjának állása (2018. június) .....	137
9. ábra Az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága felé történő jelentéstételi ciklus. ....	141
10. ábra Az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága által kiadott záróészrevételek témái.....	147
11. ábra Globális gyermekjogi indikátor térkép (2016) .....	168
12. ábra A norvég fiatalok választójogi életkorának leszállításával kapcsolatos attitűdje.....	175
13. ábra Az ír gyermekjogi ombudsmanhoz érkező panaszok száma (2010-2016).....	185
14. ábra A holland gyermekjogi ombudsmanhoz érkezett panaszok típus szerinti megoszlása (2011). ....	201
15. ábra Az oktatási biztoshoz érkezett panaszok évenkénti bontásban (2000-2016.) .....	207
16. ábra A magyar ombudsman hivatali statisztikája (2014-2017).....	217
17. ábra A lett ombudsmanhoz beérkezett gyermekjogi panaszok száma (2009-2017). ....	226

## Táblázatjegyzék

1. táblázat KARL HANSON négyes modellje a gyermekjogi elméletekre vonatkozóan. ....	44
2. táblázat Az FNEJI-kre vonatkozó standardok összehasonlítása a Párizsi Alapelvek és a 2. számú Átfogó Kommentár alapján. ....	100
3. táblázat Az önálló és az integrált gyermekjogi ombudman intézmény összehasonlító ábrája. ....	110
4. táblázat Záróészrevételek ajánlásai az FNEJI-k vonatkozásában. ....	147
5. táblázat A monitoring értékelési listája .....	159
6. táblázat Összesített rangsor az egyenlőtlenségek vonatkozásában az UNICEF 13. számú Éves Jelentése alapján .....	169
7. táblázat A magyar ombudsmanok 1995-2018.....	205
8. táblázat A hat vizsgált ország összesítő értékelése. ....	235

## **Rövidítésjegyzék**

AB – Alkotmánybíróság

CEDAW – Committee on the Elimination of Discrimination against Women

CoE – Council of Europe

EJEE – Emberi Jogok Európai Egyezménye

EJEB – Emberi Jogok Európai Bírósága

ENOC – European Network of Ombudspersons for Children

ENSZ – Egyesült Nemzetek Szövetsége

EU – Európai Unió / European Union

EUB – Európai Unió Bírósága

EUSZ – Európai Unióról szóló Szerződés

EUMSZ – Európai Unió Működéséről szóló Szerződés

ET – Európa Tanács

FNEJI – Független Nemzeti Emberi Jogi Intézmény

ILO – International Labour Organization

LSZ – Lisszaboni Szerződés

NCLC – National Child Labour Committee

UN – United Nations

UN CRC – UN Convention on the Rights of the Child

UN CRPD – UN Convention on the Rights of the People living with Disabilities

UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

UNICEF – United Nations Children's Fund

WHO – World Health Organization



## Bevezetés

Míg a XIII. századi krónikából származó idézet nyomán – „*ha valaki addig veri a gyerekeit, amíg nem kezd vérezni, akkor használni fog, de ha halálra veri, a törvény lesújt*”<sup>7</sup> – joggal nevezhette LLOYD DEMAUSE amerikai pszichológus a gyermekkor történetét rémálomnak. ELLEN KEY svéd reformpedagógus, máig nagyhatású könyvében, „A gyermekek évszázadában” pedig úgy fogalmazott, hogy akkor lesz a XX. század valóban a gyermekeké, ha a régi gyermekkép alapjaiban változik meg, s ha a gyermekek megzabolázása, egyéniségük elnyomása helyett hagyják, hogy a képességei kibontakozhassanak.<sup>8</sup>

A gyermekkort kísérő ellentmondásos kettős történeti hagyaték, a ma is változó és a sokféle együttélő gyermekkép mellett, mégis mára a gyermekek jogainak védelme napjaink egyik legfontosabb és legprogresszívebben fejlődő, a legtöbb nemzeti politika, nemzetközi (főként az Egyesült Nemzetek Szövetsége (ENSZ) és szakosított intézményei<sup>9</sup>) és regionális szervezet (Afrikai Unió, Európa Tanács, Európai Unió) napirendjén lévő kérdés. A gyermekjogok és a kapcsolódóan feltáruló társadalmi kérdések rendkívül szerteágazóak és összetettek – elég itt a teljesség igénye nélkül a gyermekszegénység, a gyermekmunka, az éhezés és a nélkülözés más formái, a gyermekek elleni erőszak, a fogyatékkal élő gyermekek speciális helyzete vagy éppen a fiatalok gyerekcipőben járó politikai részvételére gondolni – amelyek értékelése *multidiszciplináris megközelítési módot* igényel mind elméleti, mind gyakorlati szinten.

Az értekezésem választott témája körülhatárolásának nehézségét a fentiekben felvetetteken túl az is fokozza, hogy a gyermekjog relatív fiatal területe (hiszen társadalmi-jogi-politikai kérdésként is csak az 1920-as években jelent meg) önálló jogágként nem létezik, saját kódexe nincsen. A gyermekjog nem pusztán a jogtudományt, azon belül a polgári jogot, a büntetőjogot, a kriminológiát, a családi jogot vagy a közigazgatási jogot érinti, hanem átível az alkotmányjog és a nemzetközi jog területére is. Az egyes kérdések – hiszen azok társadalmi jelenségek is egyben – továbbá nem választhatóak el más társtudományok területeitől sem, ezért a társadalomtudományok – úgymint a szociológia, pszichológia, a szociálpolitika és a politikatudomány – is kínálnak számos vizsgálati lehetőséget.

---

<sup>7</sup> Idézi LLOYD DEMAUSE: A gyermekkor története. In: *A gyermekkor története*. Szöveggyűjtemény. (Szerk.: VAJDA ZSUZSANNA-PUKÁNSZKY BÉLA). Eötvös József Könyvkiadó. Budapest, 1998. 28.o.

<sup>8</sup> ELLEN KEY: *A gyermek évszázada*. Tankönyvkiadó, Budapest. 1976. (Az eredeti: *Barnetsårhundrade* címmel 1900-ban jelent meg).

<sup>9</sup> A teljesség igénye nélkül, ám gyermekekre vonatkozó prioritása miatt különösen lásd az UNICEF (United Nations Children's Fund - Nemzetközi Gyermekalap), az ILO (International Labour Organization - Nemzetközi Munkaügyi Szervezet), vagy az UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization - Egyesült Nemzetek Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete) tevékenységét.

A gyermekek mindennapi társadalmi valóságának a vizsgálata tehát – összetett természetéből adódóan – nem illeszthető be egyetlen diszciplínába, ezért sem találjuk az egyetemi oktatásban a gyermekjogi területet konzekvensen ugyanazokon a karokon vagy tanszékeken; van, ahol gyermekkor-tanulmányok, gyermekvédelem keretében, szociológia, pedagógia vagy éppen jogtudományi karokon oktatják.<sup>10</sup> A gyermekjogok átfogó értelmezése a különböző tudományterületek együttes használatát igénylik tehát. A multidiszciplinaritás modellje lehetővé teszi, hogy az egyes speciális területek tudása egyre mélyüljön és bővüljön, amelyeket együttesen használva a gyermekjogok – a gyermek, úgyszólván, mint összetett társadalmi jelenség és jogainak birtokosa – holisztikus értelmezését.<sup>11</sup>

Egyetlen jogági kódexet alkotni is nehéz lenne, mivel a mára – a nemzetközi jog szerint legalábbis – megkérdőjelezhetetlen paradigmává vált emberi jogi megközelítésen nyugvó alaptétel szerint a gyermeket minden olyan jog megillet, ami a felnőtteket emberi mivoltuknál fogva. Speciális társadalmi és jogi státusukból és korukból fakadóan különleges védelemre és támogatásra is szorulnak, amelyet a családjuk és a róluk gondoskodó felnőttek, valamint az állam nyújt, ezáltal számos társadalmi-, és jogviszonyban értelmezést nyer a gyermekjogi kérdés.

A gyermekek éppen korukból és kibontakozó képességeikből (*evolving capacities*) fakadó kiszolgáltatottsága, „sérülékenysége”, védtelensége, a jogok érvényesítésében, gyakorlásában való akadályozottsága okán a szokásos mértékűnél fokozottabb állami védelemre szorulnak.

A gyermekjogok területe elérte - aktív társadalmi mozgalmak intenzív munkájának nyomán, hogy a világ egy kivételével valamennyi állama által ratifikált nemzetközi egyezmény ismerje el a gyermekjogok létezését és védelmének szükségességét.

A terület sajátosságát jól jellemzi, hogy ez a társadalmi mozgalom, aktivitás és az egyezmény is felnőttek által konstruált eredmény egy felnőttekre szabott keretrendszerben: maguk a gyermekek, akikről szól, legkevésbé jelentek meg benne. E kérdésfelvetés a legújabb nemzetközi gyermekjogi tanulmányokban is kritikai élel jelent meg. Új elméleti keret megalkotásának szükségessége is felmerült, amelynek során MANFRED LIEBEL<sup>12</sup> e „paternalista”, fentről-lefelé (*top-down*) építkező megközelítés helyett feveti a „gyermekjogok

---

<sup>10</sup> Lásd például a Children's Rights Erasmus Academic Network (CREAN) 35 partnerintézményének eltérő profilját. <http://www.crean-home.net/who-we-are/partners/> (letöltés ideje: 2016. október 18.)

<sup>11</sup> DIDIER REYNAERT – ELLEN DESMET – SARA LEMBRECHTS – WOUTER VANDENHOLE: Introduction: A critical approach to children's rights. In: *Routledge International Handbook of Children's Rights Studies*. (eds.: DIDIER REYNAERT – ELLEN DESMET – SARA LEMBRECHTS – WOUTER VANDENHOLE). Routledge International Handbooks. 2015. 7-9.o.

<sup>12</sup> MANFRED LIEBEL: *Children's rights from below. Cross cultural perspectives*. Palgrave MacMillan, Basingstoke. 2012.

alulról” (*bottom-up*) modelljét, vagy KARL HANSON<sup>13</sup> az „élő gyermekjogok”, WOUTER VANDENHOLE<sup>14</sup> pedig a „lokális gyermekjogok” megközelítések használatát javasolják.

A gyermekjogok vizsgálatának egy másik kritikai aspektusa is megjelent a legújabb szakirodalomban. Ez a kritikai álláspont abból indul ki, hogy míg a gyermekjogok korábbi felfogása szerint az ENSZ Gyermek jogairól szóló egyezményében<sup>15</sup> (továbbiakban: Gyermekjogi egyezmény) lefektetett jogok garantálása bizonyos problémákra való elvi szintű megoldást jelentenek, addig az újabb megközelítések új rétegeket is feltárnak - nem megkérdőjelezve az addigi felfogás eredményeit - amelyek a „hogyan” kérdésre helyezik a hangsúlyt. Például a testi fenytés törvényi tilalmának bevezetése a gyermekjogi mozgalom egyik legalapvetőbb követelése és úgy tekintenek rá, mint a családon belüli erőszak felszámolásának egyik kulcsára. Ugyancsak alapvetés, hogy a diákönkormányzatok felállítása a gyermekek részvételét erősíti az iskolában. A kritikai látásmódnak megfelelően e két témát (és alapjogot) viszont úgy is körül kell járni, hogy a testi fenytés hátterében a család milyen egyéb körülményei állnak, illetve, hogy a szülők milyen segítséget kapnak alternatív nevelési, fegyelmezési technikák elsajátítására, a testi fenytés ártalmainak, tilalmának megismerése érdekében. A diákönkormányzatok esetében pedig a részvétel jogának biztosítása mellett kérdés marad, hogy vajon nemcsak olyan gyermekek számára elérhető-e, akik más adottságaik mellett, a családból a demokratikus vitakultúrát és jó verbális kifejezőkészségre való igényt is hozzák?<sup>16</sup>

Ezekre az összetett és árnyalt elemzéssel megválaszolható kérdésekre igyekszik az értekezés *multidiszciplináris megközelítésben* válaszokat keresni, azzal a céllal, hogy bemutassa a gyermekre és a gyermekjogra vonatkozó fogalmi distinkciók megfogalmazását követően a gyermekjogok és a gyermek, mint társadalmilag védendő érték elismerésének történeti hátterét, a nemzetközi gyermekjogi mozgalom fejlődését és végül kötelező erejű globális normákban is testet öltő eredményeit. Az értekezés lehatárolja a téma alanyát, azaz a gyermeket, tehát alapvetésként fogadja el a Gyermekjogi egyezmény alapján azt, hogy minden személy az egyezmény vonatkozásában 18 éves kora előtt gyermeknek minősül, ezért szűkíti vizsgálódását

---

<sup>13</sup> KARL HANSON- OLGA NIEUWENHUYTS (eds.): *Reconceptualizing Children's Rights in International Development: Living Rights, Social Justice, Translations*. Oxford University Press, Oxford. 2013.

<sup>14</sup> WOUTER VANDENHOLE: Localising the human rights of children. LIEBEL: *Children's rights from below. Cross cultural perspectives*. Palgrave MacMillan, Basingstoke. 2012.

<sup>15</sup> A Gyermek Jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kihirdetett ENSZ Egyezmény

<sup>16</sup> An approach of critique. In: *Routledge International Handbook of Children's Rights Studies*. (eds.: DIDIER REYNAERT – ELLEN DESMET – SARA LEMBRECHTS – WOUTER VANDENHOLE). Routledge International Handbooks. 2015. 9.o.

is erre a korosztályra, annak körüljárása mellett, hogy milyen dilemmák övezik a gyermekjogi jogalanyiság kezdetét és végét.

*Az értekezés elfogadja azt a két tételt, hogy egyrészt a gyermek jogainak vizsgálata speciális területet jelent, a gyermek, mint jogalany jogi és társadalmi sérülékenységből fakadóan; másrészt a vonatkozó jogviszony sajátos hármásban (gyermek-szülő/gondviselő-állam triásza) értelmezhető csak. Ezek miatt fő hipotézisem, egyúttal a dolgozat központi témája, hogy a gyermekek jogainak védelme és érvényesítése pozitív állami védelmet kíván meg, a gyermekjogok intézményes alapjogi védelméhez pedig egy független gyermekjogi intézményre, lehetőség szerint önálló gyermekjogi ombudsmanra van szükség. Társadalmi alrendszerbe helyezve a gyermekjogok alkotmányos intézményes védelmétől pedig ezen intézményekkel szemben három fő elvárást (funkciót) fogalmazhatunk meg, így (1) a hatékony jogérvényesítést, jogvédelmet, (2) a gyermekek részvételének elősegítését és (3) a nemzetközi monitoring mechanizmusokba való bekapcsolódás révén a nemzetközi jogból fakadó kötelezettségek végrehajtásának tagállami ellenőrzését.*

A független gyermekjogi intézmények vizsgálatának nemzetközi szakirodalma mind a jog, mind a gyermekkor-tanulmányok területén a kilencvenes évektől kezdve egyre gazdagodik (MELTON<sup>17</sup>; FLEKKØY<sup>18</sup>; DAVIDSON-COHEN-GIRDNER<sup>19</sup>; BORGEN<sup>20</sup>; UNICEF Innocenti<sup>21</sup>; LANSDOWN<sup>22</sup>; GRAN<sup>23</sup>). E nemzetközi szakirodalmat áttekintve igyekeztem a hatékonyság mérésének lehetőségeire is fókuszálni, komparatív módszerrel, kiválasztott gyermekjogi ombudsman intézmények funkcióit vizsgáló összehasonlítással.

Dolgozatom elméleti háttéréül szolgált a VUCKOVIC SAHOVIC-DOEK-ZERMATTEN<sup>24</sup>-féle modell, amely szerint a gyermekjogok védelme területén a nemzetközi jog és politika

---

<sup>17</sup> GARY B. MELTON: Lessons from Norway: the children's ombudsman as a voice for children. In: *Case Western Reserve Journal of International Law*, 23. 1991.

<sup>18</sup> MÅLFRID GRUDE FLEKKØY: *A Voice for Children*. Jessica Kingsley, London, 1991.

<sup>19</sup> H.A. DAVIDSON- C.P. COHEN – I.K. GIRDNER (eds.): *Establishing Ombudsman Programs for Children and Youth: How Government's Response to its Young Citizens Can Be Improved*. American Bar Association Center on Children and the Law. Washington DC, 1993.

<sup>20</sup> MARIANNE BORGEN: Developing the role of ombudsman. In: E. Verhellen (ed.): *Monitoring Children's Rights*. Kluwer Law International. The Hague. 1996.

<sup>21</sup> UNICEF Innocenti Research Centre: *Ombudswork for Children*. Innocent, Florence. 1997; *Championing Children's Rights. A global study of independent human rights institutions for children*. UNICEF Innocenti Office of Research. Innocenti, Florence. 2013.

<sup>22</sup> GERISON LANSDOWN: Children's Rights Commissioners for the UK. In: B. Franklin (ed.): *The New Handbook of Children's Rights*. Routledge, New York. 2001.; *Independent Institutions Protecting Children's Rights*. Innocenti, Florence. 2001.

<sup>23</sup> BRIAN K. GRAN: The Roles of Independent Children's Rights Institutions for Implementing the CRC. In: *The Human Rights of Children. From Vision to Implementation*. Antonella Invernizzi- Jane Williams (eds). Ashgate. 2011.

<sup>24</sup> NEVENA VUCKOVIC SAHOVIC- JAAP E DOEK-JEAN ZERMATTEN: *The Rights of the Child in International Law. Rights of the Child in a Nutshell and in Context: All about Children's Rights*. Stämpfli Verlag. Bern, 2012. 2. fejezet, 19-24.o.

vonatkozásában három főbb szereplő azonosítható: (1) a *nemzetközi szervezetek*, (2) az *államok* és a (3) *nem állami szereplők*. Mindhárom aktor részt vesz a gyermekjogok védelmében, formálásában a) *normatív tevékenység*, b) *ellenőrzés-monitoring*, c) *tájékoztatás-népszerűsítés* révén.

*Normatív tevékenységet* végezhet egy állam, vagy államok egy csoportja, gyakran civil/nem-kormányzati szervezetek támogatásával, amikor felvállalja egy nemzetközi dokumentum előkészítését és elfogadtatását. A nemzetközi szervezetek, mint az ENSZ, az Európa Tanács, az Európai vagy Afrikai Unió olyan működési elveken nyugszanak, amelyek révén tagjaik javaslatot tehetnek valamely norma elfogadására, amely később testet ölthet jogi kötőerővel bíró egyezmények vagy azzal nem bíró instrumentumok, mint az ajánlás, határozat, iránymutatás formájában. A jogi kötőerő hiánya nem jelenti azt, hogy kevésbé fontos dokumentumról van szó egy nemzetközi szerződéshez képest, mert valódi iránymutatást jelenthet egy arra nyitott nemzeti jogalkotás számára, de természetesen az igazi eredményt és erőt a deklarációk nemzeti jogba való átültetése jelentheti.

Mindezen implementációs folyamatokat hivatottak *ellenőrizni-monitoringozni* különböző szervek az államok szintjén, így a bíróság, mint a demokratikus működés alapját jelentő hatalommegosztás egyik pilléréként az igazságszolgáltatást gyakorló, más hatalmi ágaktól független, politikailag és világnézetileg semleges szerv. Ezen kívül számos állam felállította a független emberi jogi intézményét, amely a többi hatalmi ágtól függetlenül kifejezetten az emberi jogok (és esetünkben a gyermekjogok) védelmére hivatott.

Az emberi jogok, közöttük a gyermekjogok védelme vonatkozásában a *tájékoztatás, a tudásbővítés, az „érzékenyítés”* mintegy kiegészíti a normatív és az ellenőrző tevékenységeket, mind a nemzetközi, mind az állami és a nem állami szereplők szintjén. Ez a feladat azzal a vélekedéssel szemben, amely szerint mindez főként csupán jól kommunikált, jórészt feleslegesnek gondolt, de legalábbis nem életbevágóan fontos ügyért szóló kampányokat jelent, lényegét tekintve ezeken jelentősen túlmutat. Azt igyekszik elősegíteni, hogy ezek az ügyek mélyen beleivódjanak az emberekbe és természetessé váljanak már a legkisebb kortól, a demokratikus és emberi jogi nevelés révén a formális és nem-formális oktatáson keresztül, hogy attitűddé válva hassanak a mindennapok gyakorlatán túl a legfelső szintű döntések meghozatalára is.

Az *államok* sok szempontból a legfontosabb szereplők: azon túl, hogy a nemzetközi politika arénájában mozognak, és tesznek/nem tesznek erőfeszítést az emberi jogok hatékonyabb érvényesítéséért, ők vállalják az elsődleges kötelezettséget a nemzetközi emberi jogi szerződések nemzeti szintű átültetésére és alkalmazására, amelynek okán felelősségük (és

számon kérhetőségük) is jelentős. Ők dönthetnek úgy, hogy felállítanak olyan független intézményeket, amelyek a jogalkotást és joggyakorlat monitoringját nemzeti szinten végzik.

*Nemzetközi szervezeteket* is államok hoznak létre közös döntés révén, amelyeknek az államok a tagjaik és döntéseik végrehajtói. A nemzetközi szervezetben való tagság és tevékenység meghatározó az államok későbbi mozgására, döntéseire, és elfogadottságára. Az ENSZ (és szakosított intézményei) jelenti a legfontosabb keretrendszert a nemzetközi emberi jogi területen, még akkor is, ha kritikát lehet (és kell is) megfogalmazni működésének hatékonyságával kapcsolatban. Az államok teljesítményét pedig az ENSZ szerződés-alkotta testületei<sup>25</sup> vizsgálják, bizonyos időközönként, az ún. jelentéstételi időszakban, amikor az államok az adott egyezmény végrehajtásáról számolnak be a genfi bizottságok előtt, akik ajánlásokat fogalmaznak meg a következő időszakra vonatkozóan.

A *nem állami szereplők*, vagy civil szervezetek számos formában működnek szerte a világon, lényegi elemük a kollektív érdekek mentén való, államtól független szerveződés és a profitorientáció hiánya. Azonban szervezetükben, autonómiájukban, befolyásolási potenciáljukban nagyon eltérőek egymástól: lehetnek jótékonyági szervezetek, nem-kormányzati szervezetek, hitéleti vagy más közösségi csoportok, szakmai szerveződések, szakszervezetek, önszervező szervezetek, társadalmi mozgalmak, üzleti szövetségek, stb.

Az emberi jogok és különösen a gyermekjogok vonatkozásában a civil szereplők hangsúlyos szerepet tölthetnek be, az értekezésben áttekintést igyekszem adni bizonyos, a gyermekjogok elismerésért küzdő szerveződések XX. századi történetéről is, amelyek aktív munkája végül a világ egyik legszélesebb körben elfogadott nemzetközi emberi jogi egyezményének megszületéséhez vezetett. Számos gyermekvédelemmel, gyermekjóléttel foglalkozó civil szervezet működik a világon: van, ahol elsősorban jótékony-humanitárius célú, máshol a gyermekjogi monitoringot is végző, komoly befolyással bíró szervezatként. A civil szervezetek jelentősen hozzájárulhatnak a Gyermekjogi egyezményhez kapcsolódó jelentéstételi munkához is. Nem véletlen, hogy a genfi székhelyű ENSZ Gyermekjogi Bizottság mellett állandó titkársággal működik, immár 80 tagszervezettel az ún. *Child Rights Connect*<sup>26</sup> nevű ernyőszervezet, amely a Gyermekjogi egyezmény végrehajtását segíti a civil szervezetek révén és által. Mindenképpen rövid kitérőként, némi elemzés szükséges ehelyütt a gyermekjogi

---

<sup>25</sup> MOLNÁR TAMÁS: Mit kezd a magyar jog az ENSZ Biztonsági Tanácsának kötelező erejű határozataival? (Az utóbbiak beépülése és helye a belső jogrendben). [www.grotius.hu](http://www.grotius.hu) A Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Tanulmányok Intézetének Tudományos folyóirata. 2011/1.

<sup>26</sup> Elődje az 1983-ban létrejött Ad hoc NGO Group for the Convention on the Rights of the Child aktívan részt vett a Gyermekjogi egyezmény előkészítésében is, a Child Rights Connect nevet pedig 2012-ben vették fel. <http://www.childrightsconnect.org/organisation/#our-history> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

„ellenlobbit” képviselő amerikai szülői szervezetek vonatkozásában is, amelyek tevékenysége az Egyesült Államok ratifikációja elmaradásának egyik indokát is jelentik.

A civil és az állami szféra határán mozognak pedig a kutatási érdeklődésem középpontjában álló *független nemzeti emberi jogi intézmények (FNEJI)*, amelyek gyakran a közigazgatás működését és/vagy az emberi jogok védelmét ellátó ombudsman-típusú intézmény formájában látják el feladatukat és ellenőrzik az államhoz köthető szervek működését az alkotmányos jogok érvényesülése érdekében.

Az értekezésben részletesen bemutatom az ombudsman-típusú jogvédelem hátterét, majd rátérek a független gyermekjogi intézmények modelljeire. A kilencvenes évek óta a világon a független nemzeti emberi jogi intézmények ekként való elismerése fontos eleme az ENSZ emberi jogi tevékenységének. Ezeket az intézményeket az ún. Párizsi Alapelvek szűrőjén keresztül akkreditálják szerte a világon, amely így elemzésem kiindulópontja is. Ehhez képest, a témából fakadóan speciálisabb ajánlásrendszert dolgozott ki az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága, amely az egyezmény értelmezését és hatékonyabb tagállami végrehajtását segítő Átfogó Kommentárjaiban (különösen a 2. és az 5. számú<sup>27</sup>) részletesebben is foglalkozik ezekkel az intézményekkel. A két ajánlásrendszer tükrében vizsgálom a gyermekjogi ombudsmanok európai intézményeit, különösen az összehasonlító elemzett országok esetében.

Az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága és az Európa Tanács ajánlásainak nyomán, Európában szinte mindenhol állítottak fel független gyermekjogi intézményt, legtöbb helyen ombudsman intézményt, különböző szerkezetű és hatáskörű modellekben. Az eltérő modelleket látva világossá vált ugyanakkor az is, hogy a feladat hatékony és társadalmilag elfogadott ellátása nem, vagy nem csak egy bizonyos intézményi modelltől függ, hanem nagyban befolyásolja eredményességét a hivatali betöltő személy elkötelezettsége, érzékenysége, az intézmény hatékonyságát pedig a társadalmi-politikai kultúra és környezet, a szakpolitikai figyelem megléte.

A *társadalmi funkciók mentén történő összehasonlító elemzés hat országának* kiválasztása indokai a következők. A Gyermekjogi egyezményt ratifikáló európai országokban olyan intézményeket kerestem, amelyek az értekezésben részletesen vázolt ideáltipikus modellekbe sorolhatók. Így elemzem *Norvégiát*, ahol a világon legrégebbi önálló gyermekjogi ombudsman működik és *Írországot*. *Görögországot* és *Hollandiát*, ahol integrált ombudsman intézményben,

---

<sup>27</sup> General Comment No. 2. (2002) The role of independent national human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child. CRC/GC/2002/2, 15 November 2002. és General Comment No. 5 (2003): General Measures of Implementation of the Convention on the Rights of the Child. CRC/GC/2003/5. 03/10/2003.

szakombudsman-helyettes működik. Vizsgálom az általános ombudsman feladataként ellátott gyermekjogi tevékenységet *Lettországban*, s a többihez képest részletesebben is elemzem *Magyarországot*, ahol 2012 óta az általános hatáskörű ombudsman, törvényben megjelölt feladatként látja el a gyermekjogok védelmét. A magyar helyzet érdekes kivételt jelent az európai intézmények sorában, mert az általános hatáskörű biztos pusztán öndefiníciójával és szerepfelfogásával pozícionálta magát kvázi gyermekjogi ombudsman szerepbe mind itthon, mind a nemzetközi szintén.

Az értekezés elkészítése során a gyermekjogi munkájukra vonatkozóan személyes interjúkat készítettem 2014-2015 során a korábbi magyar ombudsmanokkal (DR. GÖNCZÖL KATALINNA, DR. LENKOVICS BARNABÁSSAL). A Gyermekjogi Ombudsmanok Európai Hálózata (European Network of Ombudspersons for Children) 30 tagintézményének részletes kérdőívet küldtem ki 2014-ben (a kérdőív a dolgozat 3. számú melléklete), amelyekre kapott 25 választ és az intézményre vonatkozó nemzeti jogszabályokat, az elérhető ombudsmani éves beszámolókat és jelentéseket dolgoztam fel, amelynek során nyelvi akadályokba is ütköztem bizonyos országok esetén nem elérhető angol nyelvű források következtében. 2017 nyarától kezdődően szakértőként dolgoztam az UNICEF egy nemzetközi kutatásában, amelyben valamennyi, az értekezésben is vizsgált gyermekjogi ombudsman intézmény szerepelt. Az e kutatás során kiküldött kérdőívre adott 21 választ felhasználtam.

A tudományterületek egymásba fonódása és a multidiszciplinaritás okán, kutatási módszereim is ennek megfelelően alakultak. Az értekezés elméleti megalapozását célul tűző, a gyermek fogalmát és a gyermekjogok kialakulását vizsgáló fejezetek során *eszmétörténeti megközelítést* alkalmaztam, eredeti politikatörténeti, gyermekkor-történeti és jogtudományi források elemzésével. A gyermekjogokra vonatkozó nemzetközi és hazai jogi szabályozás és alapjogvédelmi intézményrendszer mibenlétének bemutatása szükségszerűen maga után vonta a *deskriptív módszer* alkalmazását is, azonban igyekeztem ehelyütt is a *kritikai szemléletet* alkalmazni. A gyermekjogi ombudsmanok európai modelljeinek bemutatása során elsődleges forrásként az intézményt létrehozó jogszabályok eredeti (vagy angol nyelvű) változatát, valamint elektronikus formában az ombudsman intézmények számára eljuttatott saját kérdőíves felmérés kvalitatív feldolgozását használtam. A modelleket ezt követően az *összehasonlító módszerrel* elemzem, azonos elemeknek tekintett változók alapján, mint a szabályozási szint, vizsgálati hatáskör, szerkezeti megoldás, tevékenységi fókusz és ALMOND-POWELL<sup>28</sup> nyomán

---

<sup>28</sup> GABRIEL A. ALMOND-G. BINGHAM POWELL: *Összehasonlító politológia*. Osiris Kiadó. Budapest, 1996.



pedig a társadalmi funkciók szerinti összehasonlítást végeztem a kiválasztott hat ország részletes elemzése esetében.

Az értekezés megírása során mindvégig igyekeztem elhatárolódni attól a meghatározó körülménytől, hogy magam is részese voltam a magyar ombudsman gyermekjogi tevékenységének.<sup>29</sup> A tudományos munkától elvárható távolságtartást ez eleinte némiképp megnehezítette, azonban szakmai érdeklődésemet és hivatásválasztásomat egyértelműen a gyermekjogok irányába vezette, amely azt eredményezte, hogy a doktori értekezés, a külföldi és hazai egyetemi oktatás, a mindennapi munka elválaszthatatlanul összefonódott. Ebből következően láthattam rá közelről az ombudsman hazai működésére, annak eredményeire és buktatóira, valamint az európai gyermekjogi ombudsmanok munkájára is, amely reményeim szerint az értekezés minőségét és színvonalát csak erősítette.

Az értekezés elkészüléséhez nyújtott szakmai segítségét és támogatását nagyon köszönöm konzulenseimnek, DR. ARATÓ KRISZTINÁNAK és DR. HERCZOG MÁRIÁNAK, akik nemcsak a doktori értekezés fejlődését követték végig és segítették kezdetektől fogva, hanem a gyermekjogok témájában való elmélyülésemet és elköteleződésemet is nekik köszönhetem.

Köszönöm a segítséget NIGEL THOMAS professzornak (University of Lancashire, UK), JOACHIM KERSTEN professzornak (Deutsche Hochschule der Polizei, Münster), MANFRED LIEBEL professzornak (Freie Universität, Berlin), BRIAN GRAN professzornak (Western Case University, Cleveland), az ENOC-nak, de különösen EMILY LOGAN korábbi ír, MARC DULLAERT korábbi holland gyermekjogi ombudsmanoknak, KNUT HAANES korábbi norvég és GEORGE MOSCHOS görög gyermekjogi ombudsman-helyetteseknek és külön köszönöm PROF. DR. SZABÓ MÁTÉNAK, aki mindvégig inspirált a gyermekjogi munka mellett a doktori disszertáció elkészítésére is.

A doktori értekezés az Emberi Erőforrások Minisztériuma ÚNKP-17-3 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának támogatásával készült.

---

<sup>29</sup> 2008 óta munkatársa voltam az állampolgári jogok országgyűlési biztosának, 2010 óta vezetem gyermekjogi projektjét. 2014. január elsejével pedig e munka intézményesült abban, hogy az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, Esélyegyenlőségi és Gyermekjogi főosztályvezető-helyettese voltam. Ennek okán tekintettem el SZABÓ MÁTÉ (2008-2013) és SZÉKELY LÁSZLÓ (2014- ) ombudsman interjútól is, hiszen velük napi szakmai kapcsolatban voltam hivatali mandátumuk idején.

# 1. A gyermek, mint védendő érték – elméleti alapvetés

## 1.1. A gyermekkép változása eszmetörténeti megközelítésben

E dolgozatnak nem témája a gyermekkor kutatás, hiszen arról számos kiváló történeti mű (DEMAUSE<sup>30</sup>; SZABOLCS<sup>31</sup>; SHAHAR<sup>32</sup>; ALLISON-ADRIAN<sup>33</sup>; HAWES-HINER<sup>34</sup>) áll rendelkezésre, és egyre újabbak születnek a kérdés kiemelt fontossága és változó megítélése miatt is. E fejezetben csupán megemlítsük a gyermek társadalmi megítélésének koronként változó jellege a gyermekjogok speciális jellegzetességei okán, azok későbbi jobb értelmezése érdekében. Mindenképpen kiemelendő PHILIPPE ARIÈS *A gyermek és a családi élet az ancien régime korában* című művének megjelenése (1960)<sup>35</sup>, amely előtt rendszeres gyermekesztörténeti kutatásról nem beszélhetünk,<sup>36</sup> s amelyben a szerző fontos megállapításokat tesz a gyermek – történetileg változó – státusának megértéséhez. Egyrészt a középkori ember nem rendelkezett egyértelműen körülírható gyermekkor-felfogással, nem volt jellemző rá a gyermeki sajátosságok iránti érzékenység. A gyermek attól kezdve, hogy megélt anyja vagy dajkája gondoskodása nélkül, már a felnőttek társadalmának részévé vált. Másrészt a gyermekkor, mint elkülönített életszakasz fogalma – és az ezzel kapcsolatos reflexió – a polgárosodás kezdetétől jelenik meg. Ettől kezdve azonban a gyermekek korábbi korlátlan szabadsága megszűnt. A család és az iskola egyre jobban törekedett nevelés útján való formálásukra. ARIÈS szerint a középkori mentalitás alapvetően nem úgy tekintett a gyermekekre, mint sajátos értékekkel rendelkező lényre, aki már magában hordoz egy jövőbeli felnőtt embert.<sup>37</sup> A korra jellemző magas gyermekhalandóság egyfajta távolságtartó közönnyel is felfértezte a szülőket. Gyakran idézik ARIÈS-nek azt a megállapítását is, amely szerint a középkori festészet mintegy a tizenkettedik századig nem ismerte a gyermekábrázolást, hanem a kicsinyített felnőttek ábrázolása volt jellemző. ARIÈS-t igazolja az a tény, hogy a koraközépkor évszázadaiban a kisgyermekek eladása, kitevése (elhagyása), sőt meggyilkolása

<sup>30</sup> LLOYD DE MAUSE: *The history of childhood*. New York. 1974. Magyarul többek között In: A gyermekkor története. Szöveggyűjtemény. Szerk.: VAJDA ZSUZSANNA-PUKÁNSZKY BÉLA. Eötvös József Könyvkiadó. Budapest, 1998.

<sup>31</sup> SZABOLCS ÉVA: Gyermekkor-történet – családtörténet. In: *Pedagógiai Szemle*. Budapest. 1986. 4.sz.

<sup>32</sup> SHULAMITH SHAHAR: *Childhood in Middle Ages*. Routledge, London. 1990.

<sup>33</sup> JAMES ALLISON - JAMES ADRIAN: *Key Concepts in Childhood Studies*. Sage Publications. 2008.

<sup>34</sup> *Children in Historical and Comparative perspectives*. (eds) JOSEPH M. HAWES-N. RAY HINER. Greenwood Press. New York. 1991.

<sup>35</sup> Magyarul PHILIPPE ARIÈS: *Gyermek, család, halál*. Gondolat Kiadó. Budapest, 1987.

<sup>36</sup> PUKÁNSZKY BÉLA: *A gyermekkor története*. Kézirat.

[http://www.pukanszky.hu/Gyermekkor\\_2001/3\\_K%C3%B6z%C3%A9pkor%20%C3%A9s\\_renesz%C3%A1nsz.pdf](http://www.pukanszky.hu/Gyermekkor_2001/3_K%C3%B6z%C3%A9pkor%20%C3%A9s_renesz%C3%A1nsz.pdf) (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>37</sup> ARIÈS (1987:43)

sem számított bűncselekménynek. PUKÁNSZKY részletes munkájában említi, hogy csak 374-ben született olyan egyházi törvény, amely a gyermekgyilkosságot bűnként említi, ez is jelzi, hogy a kezdeti időkben az egyház gyermekvédő, karitatív tevékenysége nagyon aktív volt (v.ö.: az első árvaházat is Milánó érseke nyitotta 787-ben). A gyermeki ártatlanság motívuma a későbbiekben kedvelt ábrázolási témává is vált.

LLOYD DEMAUSE egyébként nem osztotta ARIÉS ideálisnak leírt gyermekkor képét, mert úgy ír, hogy a *„gyermekkor története rémálom, amelyből csak mostanában kezdünk felébredni. Minél távolabb megyünk vissza a történelemben, annál alacsonyabb a gyermekekről való gondoskodás színvonala, és annál nagyobb a valószínűsége, hogy a gyermekeket megölték, kitették, testileg bántalmazták, terrorizálták vagy szexuálisan zaklatták... Ez a téma ez idáig azért került el a történészek érdeklődését, mert valódi történettudománynak csak a nyilvános és nem a magáneseemények feljegyzését tekintették.”*<sup>38</sup>

DEMAUSE-hoz hasonlóan más szerzők is osztják azt az álláspontot, hogy a gyermekek bántalmazásának, elhagyásának, meggyilkolásának története éppen olyan hosszú, mint a spontán szeretet és az önös érdek vezérelte törődés története – a kereszténység alapvetése lett, hogy a gyermekkor a tisztaság, az ártatlanság és a hit kora, míg a XVI.-XVII. századi puritánokat aggasztotta a jövő és gyermekeikben a jövő letéteményeseit látták.<sup>39</sup>

A reneszánsz európai civilizációkban a gyermekkor önálló státust nyert, s a családra egyre nagyobb hangsúly helyeződött. A könyvnyomtatás elterjedésétől kezdődően megjelentek a gyermekgondozási-nevelési útmutatók is.<sup>40</sup> ROTTERDAMI ERASMUS klasszikus humanista szerzőként műveiben abból indult ki, hogy a gyermekkor a „potenciális alaktalanság” korszaka, és a nevelő feladata, hogy tudás és erények átadásával embert formáljon a gyermekből. Megjelent az a nézet is, hogy a gyermeket meg kell óvni a felnőttek durva világától, alakulól, folyamatosan változó lelkét pedig a káros hatásoktól. Fontos elem mindemellett, hogy a gyermekek oktatása is nagyobb teret kapott, ugyanakkor a testi fenyítés általános, sőt üdvözlendő cselekmény volt. PUKÁNSZKY említi, hogy a 15. századra közmondássá vált a bibliai idézet: *„ki a vesszőt kíméli, gyermekét nem szereti.”* DEMAUSE kutatása alapján a 18. század előtt született gyermekek nagy többsége bántalmazott gyermeknek minősülne mai fogalmaink szerint.

---

<sup>38</sup> LLOYD DEMAUSE: *A gyermekkor története*. In: VAJDA-PUKÁNSZKY (1998: 13)

<sup>39</sup> SHULAMITH SHAHAR: *Az utódnemzéssel kapcsolatos magatartásformák és gyermekkép*. In: VAJDA-PUKÁNSZKY (1998: 95.o.); JOHN F. WALZER: *Az ambivalencia korszaka*. In: VAJDA-PUKÁNSZKY (1998: 241)

<sup>40</sup> ROTTERDAMI ERASMUS: *A gyermekek korai erkölcsös és tudományos nevelése*. (Declamatio de pueris ad virtuem ac literas liberaliter instituendis, idque protinus a nativitate). 1529; *A gyermek illő magatartásáról* (De civilitate morum puerilium). 1530.

A humanisták attitűdje összességében a gyermekek iránt érzékelhetően más volt, mint korábban, de még mindig nem vethető össze a modern gyermekképpel. A rendkívül magas gyermekhalandóság lehetett az oka annak, hogy (főleg a kis) gyermekek életének értékét alábecsülték. MICHEL DE MONTAIGNE azt írta egyhelyütt saját magáról: „*Két vagy három gyermeket vesztettem el a bölcsőből, nem sajnálat, de harag nélkül.*”<sup>41</sup> A mai gyermekcentrikus felfogás előképének, korai megnyilvánulásának tekinti – a gyermekkor és a gyermekjátékok iránt érdeklődő (lásd: *Gyermekkor* című versét) – MORUS TAMÁS humánus nevelési módszerét PUKÁNSZKY,<sup>42</sup> amely lányaihoz írt leveléből is sugárzott: „*Nem különös, hogy tiszta szívemből szeretlek benneteket, mert az apaság oldhatatlan kötést jelent. A természet a maga bölcsességével köti a szülőt a gyermekhez, és a lelki kapcsolatot herkulési csomó rögzíti. Ezért foglalkoztam zsenge elmétekkel, ez készítetett arra, hogy a karjaimba zárjalak titeket. Ezért adtam nektek süteményt, érett almát és zamatos körtét. Ezért öltöztettelek titeket selyemruhába, és ezért nem tudtam elviselni könnyeiteket. Tudjátok, milyen sokszor csókoltalak és milyen ritkán vesszőztelek meg titeket. Vesszőm mindig egy pávatoll volt. Még ezt is nagyon visszafogottan használtam, nehogy puha hátsótokon nyoma maradjon. Brutális és nevéhez méltatlan az az apa, aki nem sír gyermekei könnyei láttán. Nem tudom, más apák mit tesznek, de ti jól tudjátok, milyen kedvesen és szeretettel bánok veletek, mert mindig is odaadóan szerettem a gyermekeimet, és mindig is elnéző szülő voltam - mint amilyennek minden apának lennie kellene. Most azonban szeretetem olyan erős, hogy úgy tűnik, mintha eddig egyáltalán nem szerettelek volna benneteket.*”<sup>43</sup>

A humanisták többsége már határozottan állást foglalt a gyermekverés ellen. Az emberibb bánásmód igénye azonban többnyire óhaj, illetve egyes családokra korlátozódó elszigetelt jelenség maradt, a fegyelmezést lányok és fiúk esetében is szükségesnek tartották. A középkor kedvelt irányelve volt a „*laborare est orare*”, azaz dolgozni annyi, mint imádkozni; így mindenkinek, még a legkisebb gyermekeknek is dolgoznia kellett.<sup>44</sup>

Az angolszász felvilágosodásnak a legnagyobb korai képviselője JOHN LOCKE, aki maga is a puritanizmus légkörében élt gyermekévei alatt, hitbéli meggyőződése és sajátos filozófiai gondolkodásmódja együttesen befolyásolta emberképének és pedagógiai gondolatainak formálódását. LOCKE embereszménye az angol gentleman: a nemesi rendbe vagy a polgárság

<sup>41</sup> MICHEL DE MONTAIGNE: *Essais*. II. 8. Idézi PHILIPPE ARIÈS: A gyermekkor története című tanulmányában. In: *Gyermek, Család, halál*. Budapest, 1987. 170. o.

<sup>42</sup> PUKÁNSZKY BÉLA: Neveléstörténet. Kézirat. <http://magyar-irodalom.elte.hu/nevelestortenet/jegyzet.html#jzt120> (letöltés ideje: 2018. május 24.)

<sup>43</sup> M. J. TUCKER: *A gyermek, mint kezdet és a vég*. In: VÉGH-PUKÁNSZKY (1998: 225)

<sup>44</sup> M. J. TUCKER: *A gyermek, mint kezdet és a vég*. In: VÉGH-PUKÁNSZKY (1998: 225)

felső rétegeibe tartozó művelt úriember, a nagypolgár. A korábbiaktól eltérően tehát nem pap, tudós, katona vagy jogász, hanem olyan tehetős ember, aki jól tud a világban „tevékenykedni”. A gentleman nevelésekor a következő célokat kell szem előtt tartani LOCKE szerint: erős, egészséges test, erényes, vallásos lélek, praktikus ismeretek.<sup>45</sup>

A „*Gondolatok a nevelésről*”<sup>46</sup> című műve elején részletes gyakorlati tanácsokat ad a szülőknek, hogyan őrizhetik meg gyermekeik egészségét. Mindenekelőtt a gyermekek dédelgetése, túlzott kényeztetése ellen emel szót. Rendkívül nagy súlyt fektet a gyermekek egészséges táplálkozására, testük fokozatos edzésére. Tanácsai a maga korában - amikor a mindennapos tisztálkodás még a királyok körében sem volt általános - forradalmian újnak számítottak. Bő ruházatot, egyszerű, de tápláló ételeket, friss levegőn való gyakori tartózkodást, sok mozgást, úszást ajánl. A bort és az erős italokat kerülendőnek tartja, helyettük - nyilván a korabeli angliai kutak vizének szennyezettsége miatt - gyenge sör fogyasztását ajánlja gyermekeknek is. Spártai életmódot idéző a testi nevelésről vallott nézete. Kemény fekhelyet javasol, s lyukas cipőben való járást. *„Azt tanácsolom, hogy mossa meg a fiú minden nap hideg vízben a lábát, és legyen a cipője vékony és lyukas, hogy beengedje a vizet, ahányszor csak közelébe fér. Ha valaki fontolóra veszi, mennyi bajt, sőt halált okozhat a láb átázása olyanoknak, akiket kényeztetve neveltek, bizonyára azt kívánja majd, bárcsak ő is mezítláb járkált volna, mint a szegény ember gyermekei: ezek lába annyira megszokta a nedvességet, hogy ez éppúgy nem árt a lábuknak, mint ahogy nem árt kezüknek. S mi egyéb teszi azt a nagy különbséget a kéz és a láb között, ha nem a megszokás.”*<sup>47</sup> LOCKE a magánnevelés híve, bár elismeri a nyilvános iskoláztatás előnyeit is. Viszont a fiatal gyermekek erkölcsi fejlődése siklik félre, ha az iskolában társaiktól a „durvaságot” és a „helyén nem való merészséget”, „a világban való boldogulásnak e nemtelen, méltatlan módját” tanulják el. A meggondolatlan szülő fiának ártatlanságát teszi kockára „egy kis latin és görög kedvéért”. Az erkölcsi nevelés legfontosabb feladata - a test edzéséhez hasonlóan - a lélek „edzettségének” kialakítása.

A tizennyolcadik századot joggal nevezték a „pedagógia századának”. Franciaországban az iskolák drasztikus módszereit már a humanisták is élesen bírálták, szinte nem is volt olyan filozófus, író, aki ne foglalkozott volna pedagógiai kérdésekkel. A felvilágosodás hívei mélyen hittek abban, hogy az ifjúság megújult szellemű, racionális nevelése a szebb jövő

---

<sup>45</sup> PUKÁNSZKY BÉLA: Neveléstörténet. <http://magyar-irodalom.elte.hu/nevelestortenet/06.06.html#fjzt20> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>46</sup> JOHN LOCKE: *Gondolatok a nevelésről*. Katolikus Középiskolai Tanáregyesület, 1914.

<sup>47</sup> LOCKE (1914: 44)

garanciája.<sup>48</sup> Közéjük tartozott a puritán nevelést kapott JEAN-JACQUES ROUSSEAU is, aki filozófusként, de neveléssel-oktatással kapcsolatos gondolataival is gyökeres változást hozott a pedagógiában. Heves reakciókat idézett elő saját korában az „*Emil, avagy a nevelésről*” című pedagógiai regénye (1762). Nem is annyira a neveléssel kapcsolatos forradalmian új gondolatai váltottak ki ellenérzéseket, hanem a „természetes vallással” foglalkozó rész. A deista ROUSSEAU a könyv negyedik részében „A savoyai vikárius hitvallása” címen részletesen foglalkozik Emil valláserkölcsei nevelésével, amely közben kifejti saját nézeteit is a természetes vallásról. ROUSSEAU ellen elfogatóparancsot adtak ki, csak nagy viszontagságok árán menekülhetett (először Svájcba, majd a filozófus DAVID HUME meghívására Angliába). Az „Emil”-t nyilvánosan elégették az igazságügyi palota udvarán.

ROUSSEAU az abszolút emberi értékekben való kiteljesedésre törekedett. Ez a fejlődés határozta meg a gyermekneveléssel kapcsolatos felfogását is. A középkor alapvetően pesszimista gyermekfelfogása hosszú évszázadokon át meghatározta a magánnevelés és iskolai oktatás gyakorlatát. A „bűnben fogant gyermeket” meg kell óvni saját rosszra hajló természete ellen, ezért feltétlen engedelmességgel tartozik szüleinek, tanítójának.<sup>49</sup>

Sokat idézett tétele szerint, „*a gyermek, mint természeti lény eredendően jó, csak a társadalmi együttélés rontja meg... Minden jó, amidőn kilép a dolgok alkotójának kezéből, de minden elfajul az ember kezei között*”.<sup>50</sup>

Képzelt regényhőse nevelésére maga ROUSSEAU vállalkozik, mint Emil házitanítója, akinek legfőbb célja, hogy Emilt boldognak lássa: „*Boldognak kell lenni kedves Emil, ez minden érzékeny lény célja; ez az első vágy, amelyet belénk oltott a természet, és az egyetlen, amely sohasem hagy el bennünket*.”<sup>51</sup> Ez a boldogság nála nemcsak cél, hanem a nevelés egész folyamatát átható érzelm. ROUSSEAU neveltje gyermekként is boldog, hiszen nevelője nem kényszeríti felnőttes megnyilvánulásokra. „*A természet azt akarja, hogy a gyermek gyermek legyen, mielőtt felnőtt lenne... Hagyjátok megérni a gyermekkort a gyermekben, ... hiszen ha felnőttnek születne, mint sokan szeretnék, ez a gyermekember tökéletesen hülye lenne, akarat nélküli báb*.”<sup>52</sup>

A gyermek fejlődésének szakaszait – születéstől a házasságkötésig – öt periódusra osztja ROUSSEAU, ezeknek egy-egy „könyv” (fejezet) felel meg az Emilben. ROUSSEAU pedagógiai

---

<sup>48</sup> PUKÁNSZKY BÉLA: Neveléstörténet. <http://magyar-irodalom.elte.hu/nevelestortenet/07.01.html> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>49</sup> PUKÁNSZKY BÉLA: Neveléstörténet. <http://magyar-irodalom.elte.hu/nevelestortenet/07.01.html> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>50</sup> JEAN JACQUES ROUSSEAU: *Emil vagy a nevelésről*. Budapest, 1978. 3. kiadás. 11.o.

<sup>51</sup> ROUSSEAU (1978:529)

<sup>52</sup> ROUSSEAU (1978: 42)

gondolatvilága (saját életében gyakorolt apai kötelességeinek súlyos elmulasztásából is fakadó) ellentmondásaival, ma már megkérdőjelezhető vélekedéseivel együtt is fordulópontot jelentett a pedagógia elméletének és gyakorlatának történetében.<sup>53</sup>

A modern gyermekkép és a gyermekjogok elismerésének történeti előzményeit tehát a felvilágosodás időszakára tehetjük.<sup>54</sup> A XVIII. században erősödött meg az, hogy a gyermekek a felnőttektől eltérő szükségletekkel bírnak és ezeket az alapvető szükségleteiket különleges figyelemmel kell kezelni, amely megközelítés bizonyos értelemben a modern gyermekvédelem elvével is megegyezik.

A XVIII. századig ugyanakkor az a valamennyi társadalomban megtalálható gyakorlat és felfogás uralkodott, hogy a gyermekeknek már a legkisebb kortól valamilyen módon hozzá kell járulniuk a család jólétéhez/túléléséhez: legyen szó a kisebb testvérek felügyeletéről, ház körüli munkákról vagy valódi kenyérkeresetről gyárakban, földeken. DANIEL DAFOE az 1720-as évek angol textilgyárai kapcsán írta, hogy már a „4-5 éves gyermekek a saját betevőjükre valót keresik meg.”<sup>55</sup>

A XIX. században továbbra is két gyakorlat élt egymás mellett: egyrészt, amit a középosztály számára a filantrópok már kíváncsúnak gondoltak a gyermekek számára, másrészt a munkásosztály gyermekeinek valósága. Egyes szerzők éppen a „gyermekmunka” kifejezés ellentmondásosságára hívták fel a figyelmet, hangsúlyozva, hogy az a munka, amit a gyermekek végeztek, egyúttal gyermek státusuk elvesztéséhez is vezetett.<sup>56</sup>

Annak ellenére, hogy (főként Európában és Észak-Amerikában) egyre erősödtek azok a hangok, amelyek próbáltak tenni a gyermekmunka, a családon belüli erőszak, az oktatási és szociális egyenlőtlenség ellen a gyermekvédelmi jogszabályok megszületésének motiválásával, kora gyermekkori nevelési intézmények alapításával, napközbeni ellátást nyújtó intézményekkel, a gyermekmunka szinte mindaddig bevett gyakorlat maradt, amíg nem vált profitábilissá az adott gyár/üzem. Az üzleti érdek megelőzni látszott a humanitárius szempontokat. A jogalkotási és főleg jogalkalmazási reformokra mindaddig várni kellett, amíg arra az „ipar” jóváhagyását nem adta.<sup>57</sup>

---

<sup>53</sup> Lásd: PUKÁNSZKY BÉLA: *Neveléstörténet*.

<http://magyar-irodalom.elte.hu/nevelestortenet/07.01.html> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>54</sup> MANFRED LIEBEL: Hidden Aspects of Children's Rights History. In: MANFRED LIEBEL (Ed.): *Children's Rights from Below, Cross-Cultural Perspectives*. London: Palgrave-Macmillan. 2013.

<sup>55</sup> *Images of childhood*. Ed by C. PHILIP HWANG-MICHAEL E.LAMB-IRVING E.SIEGEL. Lawrence Erlbaum Associates, publishers. 1996, Mahwah, New Jersey, 31-32.o.

<sup>56</sup> STEPHEN WISE-t idézi ZELIZER, V.A.: *Pricing the priceless child: The changing social value of children*. New York Basic Books. 1985.

<sup>57</sup> *A history of children*. A socio-cultural Survey Across Millenia. A.R. COLÓN-P.A.COLÓN. Greenwood Press. Westport, Cunnecticut, London. 2001.Chapter 9. 457.o.



Példaként említhető a szépirodalomból is ismert – lásd például CHARLES DICKENS vonatkozó műveit – gyermekszegénység-gyermekmunka jelensége kapcsán Anglia, ahol 1901-ben több mint 300 000 iskoláskorú gyermek dolgozott, többségük farmokon, gyárakban és boltokban. 1906-ban törvényt fogadtak el, amely különböző garanciákat vezetett be, különösen a megfelelő táplálkozásra vonatkozóan (napi egyszeri étkezés biztosítása kötelezővé vált az iskolás gyermekek számára), amely így is csak az érintett populáció 10 százaléka számára hozott javulást. Az Egyesült Államokban hasonló trendet láthatunk, az iparosodás növekvő mértékével arányosan nőtt a gyermekmunkások száma is, amely aggodalomra adott okot a gyermekvédők számára. 1904-ben alakult meg a National Child Labour Committee (NCLC) egyebek mellett a Harvard Egyetem rektora és a New York Times kiadójának közreműködésével annak érdekében, hogy államról államra végigvigyék a gyermekmunka-ellenes törvénykezést. Akkoriban körülbelül 14 000 gyermek dolgozott bányákban, további 10 000 fő 12 év alatti gyermek, mint ipari vagy mezőgazdasági munkás. Fordulópontot hozott az ún. *Keating-Owen törvény*<sup>58</sup> elfogadása a gyermekmunka 14 év alattiak tilalmára vonatkozóan 1916-ban, amelyet a Legfelsőbb Bíróság azonban alkotmányellenesnek talált a tagállamok szuverén jogalkotásának korlátozására hivatkozva. Végül 1929-ben az NCLC lobbijának eredményeképpen valamennyi államban elfogadtak jogszabályt hasonló tartalommal a 14 év alatti gyermekmunka tilalmára.<sup>59</sup>

A „gyermekvédő mozgalmak” tehát a XIX. századtól kezdődően elsősorban az iparosodás térnyeréséből fakadó új kihívásra, a gyermekmunkások védelmére koncentráltak.<sup>60</sup> A gyermekvédők erkölcsi kötelességnek tartották a kiszolgáltatott gyermekek védelmét, úgy tekintettek a gyermekekre, mint passzív áldozatokra. Elsősorban az Egyesült Államokból indulóan a gyermekmunka elleni harc kiterjedt a gyermekek szükséges ellátásának más intézményeire is.<sup>61</sup>

Hazánkban a gyermekekről való állami gondoskodás a XIX. század első felében jelent meg és elsősorban, szinte kizárólag az elhagyott, „lelencgyermekek” ellátása, vagy a kisgyermekek óvodai nevelésének intézményesülése vonatkozásában. *„A civilizáció legnagyobb vívmányának tekinthetjük, hogy az emberi lelkekben a mások iránt táplált érzelmek önzetlenül*

---

<sup>58</sup> <https://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=true&doc=59> (letöltés ideje: 2017. április 24.)

<sup>59</sup> *A history of children. A socio-cultural Survey Across Millenia.* A.R. COLÓN-P.A.COLÓN. Greenwood Press. Westport, Cunnecticut, London. 2001. Chapter 9. 458.o.

<sup>60</sup> KARL HANSON: Schools of thought in children's rights. In: MANFRED LIEBEL (ed.): *Children's Rights from Below, Cross-Cultural Perspectives.* London: Palgrave-Macmillan. 2013. 64.o.

<sup>61</sup> A legfontosabb/legismertebb (több mint 200 kiadást megélt, 40 millió példányban terjesztett) első modern gyermeknevelési „tankönyv” az amerikai dr. BENJAMIN SPOCK-hoz köthető. In: *A history of children. A socio-cultural Survey Across Millenia.* (eds.:) A.R. COLÓN-P.A.COLÓN. Greenwood Press. Westport, Cunnecticut, London. 2001. Chapter 9. 481.o.



mutatkoznak. Ott, ahol legkevésbé van alkalma a jótékonyságnak arra, hogy a hála érzetével a tett jót recompenzálva lássa, ott nyilatkozik meg leginkább a kultúrával párhuzamosan fejlődő altruizmus. A jótékonyságnak ily önzetlen megnyilatkozása a lelenczek, árva és elhagyatott gyermekekről való gondoskodás.”<sup>62</sup> A gyermekek speciális védelme megjelent a gyermekmunkára vonatkozó szabályok tekintetében, ezért megemlítendő – az angolszász világot megelőzően – a gyárak jogviszonyairól szóló 1840. évi XVII. törvénycikk, amely kimondta, hogy a 12. életévüket be nem töltött gyermekeket csak olyan gyári munkára lehetett alkalmazni, amely egészségükre nem ártalmas, testi fejlődésüket nem akadályozza. 16 év alatti gyermekek naponta legfeljebb 9 órát dolgozhattak, egyórás pihenőidővel. Az 1884. évi XVII. törvénycikk pedig azt mondta ki, hogy 10 év alatti gyermek egyáltalán nem, 10-12 év közötti csak az iparhatóság engedélyével volt alkalmazható gyárban, ha munkája mellett az iskolába is tudtak járni. Differenciálódott a napi munkaóra, a pihenőidő és az éjjeli munka szabályai is a fiatalok védelmében, azonban mindezek ellenére a gyermekmunka nagyon elterjedt volt, 1900-ban majdnem 500 000 gyermek dolgozott, 70%-uk őstermelésben, 12,7%-uk iparban, 12%-uk házi-cselédként, többen bányákban is.<sup>63</sup>

Az iparosodás előrehaladtával, s részben a szigorodó jogszabályoknak köszönhetően, a gyermek kezdte elveszíteni gazdasági értékét, s nőtt az érzelmi értéke. A gyermekeket tizedelő betegségek elleni orvosi küzdelem és az ellátás hozzáférhetősége is kezdett prioritást élvezni szerte a világon. A gyermekhalandóság mértéke a fejlett világban ma szinte elképzelhetetlen magas volt: a századfordulóra az Egyesült Államokban minden negyedik gyermek nem érte meg az 5. életkort – a mára megelőzhetővé/gyógyíthatóvá vált betegségek, mint a tüdőgyulladás, skarlát, bárányhimlő, kanyaró, stb. mellett a szegénységből fakadó orvosi segítséghez való hozzáférési nehézségek, a tiszta víz és élelem hiánya miatt.<sup>64</sup>

A XX. századra újabb kihívásokkal kellett szembenézni a gyermekeknek. A két világháború során a jelentős civil áldozatok követelése mellett, minden érintett országban próbálták kimenekíteni a gyermekeket, amely egyúttal azt is jelentette, hogy rengeteg szülei vagy nagyobb testvérei, hozzátartozója nélkül menekülni kénytelen (akár 5-10 éves) gyermek maradt szülői gondoskodás nélkül. A háborúk során változó ütemben és időtartamban bezártak iskolákat, elvéve ezzel a gyermekek esélyét a jobb jövőre, a túlélés érdekében. A náci

---

<sup>62</sup> DR. TURCSÁNYI IMRE: *Lelenczek és lelenczházak*. Werbőczy Könyvnyomda, Budapest. 1901.

<sup>63</sup> Gyermek, gyermekmunka, nevelés az ipari forradalom korában. In: Gyermek a történelemben. *História*. 1997. 5-6. szám. XIX. évfolyam.31.o.

<sup>64</sup> *A cultural history of childhood and family. In the early modern age.* (Eds.) SANDRA CAVALLO-SILVIA EVANGELISTI. Berg. Oxford, New York. 2010; *A cultural history of childhood and family. In the modern age.* (Eds.) JOSEPH M. HAWES- N. RAY HINER. Berg. Oxford, New York. 2010. 7-9.o.

haláltáborok kapcsán napvilágra került adatok szerint körülbelül 1,2 millió zsidó gyermeket végeztek ki vagy haltak meg a MENGELE-féle orvosi kísérletek során. A pontos számok ismerete nélkül, a becslések szerint körülbelül 25 millió civil áldozatot követelt a háború, amely a gyermekpopulációra vetítve 10 millió halálos áldozatot jelent.<sup>65</sup>

A világháború borzalmait követően a nemzetközi közösség elvitathatatlan tényként kezelte, hogy az elsődleges áldozatok emberi jogi szempontból is a gyermekek, ezért különböző fórumai el kezdtek foglalkozni a gyermekek speciális jogvédelmének kérdésével.

A hatvanas években a gyermekekről, a gyermekkorról és a gyermekjogokról való diskurzus egyre erősödött, s a gyermekek védelmének elsőbbsége kiegészült a gyermek autonóm személyként való kezelése és önmeghatározása elismerésének igényével.<sup>66</sup> Az 1968-as diáklázadások behozták a politikai diszkusszióba az oktatási jogok és kapcsolódó szabadságok kérdését, de erőteljesebb lendületet kapott a testi fenytés tilalmazása is.<sup>67</sup>

A hetvenes évek felszabadító mozgalmainak témájává váltak a gyermekek is, és a gondolkodási fókusz a gyermekek szükségleteitől (részben) áthelyeződött a gyermekek jogaira.<sup>68</sup>

Ugyanakkor a szocialista blokk országaiban, a világháborút követően másként alakult a helyzet. Hazánkban, az ötvenes években az volt a hivatalos ideológia, hogy a szocializmus építése során minden deviáns viselkedés meg fog szűnni, s így hosszabb távon a gyermekvédelem is feleslegessé válik. A gyermekpolitika/gyermekügy alakítása a szocialista ideológiának megfelelően zajlott. Az ifjúságra, mint a „szocialista értékek hordozójára” tekintettek, akik a felnőtt nemzedékkel együtt építik a rendszert. Magyarországon 1949-től a *Nők Lapja* című heti lap volt az új nő-és gyermekkép közvetítője, amely egyúttal párt-és társadalompolitikai álláspontok tükré is volt.<sup>69</sup> A lap folyamatosan szólt a gyermekek helyzetének javulásáról és az 1945 előtti korszak abszolút negatív ábrázolását folytatta. „*A hazai gyermekeket bemutató írásokban szinte állandó jelzőként szerepelnek a 'gyermekkor' mellett a 'vidám', a 'boldog', a 'napfényes', a 'napsugaras' szavak, a gyermekek mind 'boldogok' és 'kacagóak' e szövegekben... A Nők Lapjában csakis a magyar, a Szovjetunió-beli, a román, a kínai, a bolgár, az albán, a lengyel és vietnami gyerekek voltak nevetősek, kövérek, jól fészültek és tiszták,*

---

<sup>65</sup> *A history of children. A socio-cultural Survey Across Millenia.* A.R. COLÓN-P.A.COLÓN. Greenwood Press. Westport, Connecticut, London. 2001. Chapter 9. 492-495.o.

<sup>66</sup> MICHAEL FREEMAN: Introduction. In MICHAEL FREEMAN- PHILIP VEERMAN (eds.): *The Ideologies of Children's Rights.* Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers. 1992.

<sup>67</sup> COLIN WRINGE: *Children's Rights: A Philosophical Study.* London: Routledge. 1981.

<sup>68</sup> NIGEL CANTWELL: Are Children's Rights Still Human? In JANE WILLIAMS-ANTONELLA INVERNIZZI (eds.): *Human Rights of Children: From visions to implementation.* Ashgate. 37-59.o.

<sup>69</sup> AMBRUS ATTILÁNÉ DR. KÉRI KATALIN: Gyermekképünk az ötvenes évek első felében. In: *Iskolakultúra.* 2002/3. szám. 47.o.

*ábrázolásuk gyakran barokkos, puttó-szerű...ellenpontként megjelentek az „imperialista és gyarmati” országok gyerekei, szövegekben és képekben is illusztrálták nehéz sorsukat.”<sup>70</sup>*

Az ötvenes évek szocialista gyermekképét vizsgáló egyes szerzők kifejtik, hogy a korszak gyermekkor-történetének, szemléletének alakulását jelentős mértékben befolyásolta a nemzetközi erőviszonyok változása is, a hidegháború, a tervgazdálkodás bevezetése, a szovjet modell követése, a munkásmozgalmi irányzatok lépései. A Nők Lapjában a gyermek, nemcsak mint az öröm és a boldogság szimbóluma jelent meg, hanem a békeharc, a szocialista jövő és a haladás megtestesítőjeként is. Ugyanakkor az újság a gyermekek nevelésével és gondozásával kapcsolatban igyekezett tájékoztatást adni, s az ellátási és egyéb problémákról beszámoló olvasói levelek, sorok közötti kritikai véleményeket is megfogalmaztak a rendszerrel szemben.<sup>71</sup>

A fenti trendek és elemzések ugyanakkor a globális Észak keleti és nyugati oldalára vonatkoztak. A XX. század végére a világ összlakosságának háromnegyede és a gyermeknépesség több mint 80 %-a a fejlődő világban él. Az UNICEF felmérése szerint 2016-ban világszerte naponta megközelítőleg 17 000 gyermek olyan okok miatt veszti életét öt éves kora előtt, amelyeket megelőzhetnénk: védőoltásokkal, gyógyszerekkel, megfelelő táplálkozással, tiszta ivóvízzel, a fertőzések megelőzésével.<sup>72</sup>

Mindezek mellett a családkép és a család, mint társadalmi konstrukció-intézmény is jelentős változáson ment keresztül az elmúlt száz évben, amelyet semmilyen jogszabály vagy szakpolitika nem tud egységesíteni.<sup>73</sup> A sokféleség a modern társadalom kísérőjelenségévé vált, az együttélési formák változatait a kormányok rugalmas és naprakész családpolitikával tudják csak segíteni, de nem irányítani azok alakulását. A család valaha volt szigorú szerkezete alapjaiban változott meg a legtöbb országban, amelyek változhatnak az egyén élete során is. Mindezt befolyásolják a különböző földrajzi helyzetből fakadó, kulturális, etnikai, vallási vagy más különbségek. A dolgozat kereteit jelentősen túlfeszítené az összglobális vizsgálat, ezért mind a gyermekkortörténet, mind a gyermekjogok védelmének fejlődése vizsgálatokor a globális Északra koncentráltam.

---

<sup>70</sup> AMBRUS ATTILÁNÉ DR. KÉRI KATALIN (2002:50)

<sup>71</sup> AMBRUS ATTILÁNÉ DR. KÉRI KATALIN (2002: 51)

<sup>72</sup> <https://unicef.hu/igy-segitunk/kozso-ugyeink/esely-a-tulelesre/gyermekhalandosag/> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>73</sup> A cultural history of childhood and family. In the modern age. (eds.) JOSEPH M. HAWES- N. RAY HINER. Berg. Oxford, New York. 2010. 35.o.

## 1.2. A gyermek fogalmi meghatározásának jogi dilemmái és keretei

Tekintettel arra, hogy a későbbiekben részletesen foglalkozom a gyermekjogi keretrendszer történeti fejlődésével, ehelyütt csupán a gyermek fogalmának meghatározása szempontjából fontos, jelenlegi hivatkozási alapot nyújtó, univerzális emberi jogi szerződésként 1989-ben született Gyermekjogi egyezményre térek ki. Az egyezmény 1. cikkében azt mondja ki, hogy *„gyermek az a személy, aki tizennyolcadik életévét nem töltötte be, kivéve, ha a reá alkalmazandó jogszabályok értelmében nagykorúságát már korábban eléri”*. Ez utóbbi kitételelt jelenti például a házasságkötés aktusával elért nagykorúság (Például Magyarországon a 16 éves kor elérésekor gyámi engedéllyel köthető érvényes házasság.)<sup>74</sup>

Amíg a gyermekkor felső határa – jogilag legalábbis – az egyezmény alapján egyértelmű, az alsó korhatár meghatározása – annak egyezménybeli definíciója híján – annál vitatottabb kérdés, azaz vita tárgyát képezi, hogy mikortól kezdődnek a gyermekjogok. A felső korhatárral kapcsolatos újabban felmerülő vitákra a későbbiekben kitérek.

A Gyermekjogi egyezmény nem rendelkezik a gyermekség kezdetéről, megóvandó az egyezményt az élet kezdetéről való eltérő felfogások és az abortuszviták okozta lehetséges ratifikációs nehézségektől, amely már megmutatkozott a későbbiekben tárgyalt előkészítő viták során is. Ugyanakkor Preambulumában idézi az 1959-ben született Genfi nyilatkozatot, amely úgy fogalmazott, hogy *„tekintettel a gyermek fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt.”*

A Gyermekjogi egyezmény alapvetően a részes államokra hagyja az olyan egymással ütköző jogok és érdekek esetében a döntést, mint amilyenek az abortusz és a családtervezés kapcsán felmerülnek. Mindezek mellett a Gyermekjogi egyezmény tagállami végrehajtásának és alkalmazásának monitorozására hivatott genfi testület, az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága<sup>75</sup> ún. záróészrevételeiben bíráló megjegyzésekkel illeti rendszerint az adott országban a magas abortuszarányokat, az abortusz családtervezési technikaként való alkalmazását<sup>76</sup> és arra biztatja az érintett államokat, hogy hozzanak megfelelő intézkedéseket az abortusz előfordulásának csökkentésére, a reprodukciós jogokkal és a családtervezéssel kapcsolatos edukációra. Rendszeresen aggódalmát fejezi ki a titokban végzett abortuszok, a fiatal anyák élethez való

<sup>74</sup> Lásd a Polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (új Ptk.) 4:9§ (2) bekezdését.

<sup>75</sup> <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/CRCIndex.aspx> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>76</sup> Lásd például a *családtervezés* összefüggésében, Örményországra vonatkozó záróészrevételeit: Concluding Observations: Armenia, U.N. Committee on the Rights of the Child, 23d Sess., U.N. Doc. CRC/C/15/Add.119 (2000).

jogát is érintő tinédzserterhességek,<sup>77</sup> és az újszülöttgyilkosságok kérdéseiben is. Megkérdőjelezte számos alkalommal azt is, hogy az abortusz tiltása és illegálissá tétele tele nemi erőszak és vérfertőzés esetén is, valóban a gyerekek legfőbb érdekét szolgálja-e.<sup>78</sup> A bizottság az alsó korhatárok vonatkozásában hangsúlyozta, hogy a jogalkotónak figyelembe kell vennie a Gyermekjogi egyezményből fakadó kötelezettségeket, azaz többek között a megkülönböztetés tilalmát (például nem állapítható meg eltérő alsó korhatár a fiúk és a lányok házasságkötése esetén), a gyermek legfőbb érdekének figyelembe vételét és az élethez való jogot.<sup>79</sup>

A gyermekjogok védelmének alsó korhatáránál tehát elsősorban a *magzati élet védelme* merül fel, hogy tudniillik a gyermekjogok a magzati életre kiterjednek-e vagy sem. A gyermekkor kezdete szükségszerűen az alapjogi jogalanyiség kezdetével esik egybe, de ennek eldöntése máig vitatott és országonként eltérő hagyományai és ennek megfelelő különböző szabályozásai vannak. A magzati élet védelme illetve az anya önrendelkezési joga egymáshoz való viszonyának megítéléséről napjainkig tartó, heves viták bontakoztak ki hazánkban<sup>80</sup> és más

---

<sup>77</sup> Lásd például a *tinédzserterhességekkel összefüggésben* Líbiának tett ajánlásait: Concluding Observations: Libyan Arab Jamahiriya, U.N. Committee on the Rights of the Child, 17th Sess., U.N. Doc. CRC/C/15/Add.84 (1998), vagy a Magyarországra vonatkozó záróészrevételeket: Hungary, U.N. Committee on the Rights of the Child, 18th Sess., U.N. Doc. CRC/C/15/Add.87 24 June (1998), Hungary, U.N. Committee on the Rights of the Child 1915th and 1916th meetings (See CRC/C/SR.1915 and 1916), held on 9 and 10 September 2014. (CRC/C/HUN/CO/3-5).

<sup>78</sup> Lásd a bizonyos esetekben történő *legális abortusz* kérdését, a Csád számára tett ajánlásban: Concluding Observations: Chad, U.N. Committee on the Rights of the Child, 21st Sess., U.N. Doc. CRC/C/15/Add.107 (1999)., és Palau számára tett ajánlásokban is: Concluding Observations: Palau, U.N. Committee on the Rights of the Child, 26th Sess., U.N. Doc. CRC/C/15/Add.149 (2000).

Lásd még erről: *Kézikönyv a Gyermekjogi egyezmény alkalmazásához*. A magyar kiadást szerkesztette: dr. HERCZOG MÁRIA. UNICEF Magyar Bizottság; Család, Gyermek, Ifjúság. Budapest, 2009. 1.o. (továbbiakban: Kézikönyv)

<sup>79</sup>Kézikönyv (2009: 61)

<sup>80</sup> Magyarországon a magzati élet védelméről szóló 1992. évi LXXIX. törvény elfogadása jelentős lépés volt, hiszen a rendszerváltást megelőzően a terhességmegszakítást az egészségügyről szóló 1972. évi II. törvény felhatalmazása alapján csupán rendelet szabályozta. Az Alkotmánybíróság első, 64/1991. (XII. 17.) AB határozatával (első abortuszhatározat) megsemmisítette, a törvényi szabályozási szint követelményére hivatkozva, továbbá úgy fogalmazott, hogy „az anya önrendelkezési joga az abortusz melletti legerősebb, s - számos külföldi alkotmánybíróági ítélet nyomán is - immár klasszikus érv. A magzat melletti klasszikus érv viszont az, hogy az élethez való jogból származó állami kötelezettséget az élet védelmére ki lehet terjeszteni a magzatra anélkül, hogy a magzat jogalanyiségéről döntenénk.” Mind az első, mind pedig a második abortusz-határozat (48/1998. (XI. 23.) AB határozat) abból indult ki, hogy az ember jogi státusát meghatározó élethez való jog, emberi méltóság és a jogalanyisághoz való jog hármasából, a magzat vonatkozásában a jogalanyiség a kétséges. Ha a jogalanyiságról az Alkotmány nem dönt külön, akkor a magzati élet védelme az állam életvédelmi kötelezettsége körébe tartozik. Ez a védelem azonban lehet hasonló, mintha a magzatot szubjektív (alanyi) joron illelné meg, de alapvető különbség, hogy míg az élethez való alanyi jog (az emberi méltósággal együtt abszolút), addig az állam életvédelmi kötelezettségével szemben más jogok is mérlegelhetők (mint pl. az anya önrendelkezési joga). Lásd erről még például:

[http://projektjeink.birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/e-learning/alaptorveny\\_birok/at\\_szabadsag/lecke2\\_lap1.html](http://projektjeink.birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/e-learning/alaptorveny_birok/at_szabadsag/lecke2_lap1.html) (letöltés ideje: 2018. május 22.)

országokban<sup>81</sup> is, amelyek aszerint csoportosíthatóak, hogy melyiket modellt részesítik előnyben a másikhoz képest: *pro life* /életpárti/ és *pro choice* /döntéspárti/ felfogás.<sup>82</sup>

A magzat morális státusának és ebből fakadóan jogalanyiságának kérdése az egyes országok nemzeti jogalkotásának asztalán maradt. Alapvetés, hogy az ember alapjogi jogképessége teljes és feltétlen, tehát az ember valamennyi alapjog alanya lehet. A nemzetközi egyezmények, így a Gyermekjogi egyezmény sem határozza meg azonban az ember fogalmát, nem mondható ki egyértelműen, hogy a magzat rendelkezik alapjogi jogképességgel. A kérdés tisztázásához az egyes országokban, nemzeti hatáskörben maradó jogértelmezésre, alkotmányértelmezésre van szükség. A jogalkotók előtt álló kérdés ilyenkor tulajdonképpen az, hogy az ember jogi státusa kövesse-e a tudomány és a közvélemény ember-fogalmának változását, vagyis kiterjedjen-e az ember jogi fogalma a születés előtti fejlődésre is.<sup>83</sup> Amennyiben igen, az további kérdéseket rejt magában, például, hogy a születés előtti fejlődés időszaka pontosan mit ölel fel, és a biomedicina-bioetika fejlődésével arányosan a legújabb alapjogi diskurzusokba a testen kívül fejlődő embriók jogi és morális státusának kérdése is bekerült.<sup>84</sup>

Megvilágítandó röviden, mintegy értelmező jelleggel a két álláspontot a hazi szakirodalomban is ismert fő töréspont mentén mutatom be.

Mások mellett, ZELLER JUDIT<sup>85</sup> és SÁNDOR JUDIT szerint, fent idézett tanulmányaik alapján, a magyar jogban – az Alkotmánybíróság két abortuszhatározatát is ismerve – a magzat jogalanyisága feltételes, az élveszületéshez kötött, az élethez való jog az objektív intézményvédelem erejéig illeti meg, vagyis a magzat konkrét alapjogi jogalanyisága az állam intézményvédelmi kötelezettségét jelenti. Ilyen értelemben a magzat nem tekinthető alapjogi szempontból jogképesnek, mert az alapjog a szubjektív és objektív védelmet egyaránt magában foglalja, vagyis az alapjogok alanya csak az lehet, akit a védelem mindkét oldala megillet.

A másik álláspont szerint, FRIVALDSZKY JÁNOS megfogalmazásában: „*Mivel minden emberi személy jogalany, ezért mindenkinek – így a méhmagzatnak is – joga van minimálisan emberi*

---

<sup>81</sup> Lásd például a 2016 őszén fellángolt, komoly utcai megmozdulásokig vezető lengyelországi abortuszvitát – *Életek és érvék*. HVG. XXXVIII. évfolyam. 42. 1946. szám. 32.o., SPRONZ JÚLIA: Barbárok nyomában. In: *Magyar Narancs*. XXVIII. évfolyam 41. szám. 2016. október 13. 22-23.o.

<sup>82</sup> <http://civilliberty.about.com/od/abortion/tp/Pro-Life-vs-Pro-Choice.htm> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>83</sup> Lásd erről bővebben: SÁNDOR JUDIT: Legal status of the human embryo. Overview of the Hungarian Regulation. In: DONALD EVENS (Ed.): *Conceiving the embryo. Ethics, Law and Practice in Human Embryology*. Martinus Nijhoff Publishers, The Hague 1996. 270.; ZELLER JUDIT: *A testen kívül létrejött embriók morális és jogi státusa a reprodukcióhoz való jog és a tudományos kutatás tükrében*. Phd értekezés. Pécs, 2009. <http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/zeller-judit/zeller-judit-vedes-ertekezes.pdf> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>84</sup> Lásd erről bővebben például ZELLER 2009 i.m.

<sup>85</sup> ZELLER azzal a kérdéssel foglalkozik bővebben, hogy a meg nem született emberi lény ember, illetve személy-e, addig FRIVALDSZKY ezt a kérdést nem érinti, a személy státust axiómaként kezeli a magzat (vagy akár embrió) tekintetében is.

*életének és emberi méltóságának jogi védelmére, mert ezek nélkül nem beszélhetünk jogi értelemben természetes emberi személyről, s ezek alapját – mint írtuk – képezi az ember jogalanyiségéhez való joga, aminek szubsztantív alapja az emberi személy méltósága.... Amennyiben a pozitív jog az embertől, annak bármely élet-stádiumában a jogalanyiségét, emberi személy-jellegét elvitatja, tagadja, vagy szándékosan nem védi, annyiban ezáltal – pontosabban az ember életéhez és méltóságához való jogának sérelmén keresztül – az alapvető emberi jogok jogi tartalmukban általában is sérülnek, mivel azok „az” embert, az egész emberi nemet annak egységében és annak minden egyes tagját abszolút módon illetik meg. Az ‘emberi személy’ ugyanis egységes és oszthatatlan jogalanyként az emberi méltóság hordozójaként az emberi jogalanyiség azon alanya, aki létében, méltóságában fogalmi egységet alkot.”<sup>86</sup>*

Emellett a nemzetközi szakirodalom is foglalkozik a Gyermekjogi egyezményből levezethető gyermekjogok jogalanyi státusának kezdetével. PHILIP ALSTON úgy érvel, hogy a nemzetközi jog sehol nem értelmezi az ‘emberi lény’ vagy az ‘emberi személy’ fogalmait akként, hogy benne foglaltatik a magzat is. A gyermek fogalmának ilyen irányú kiterjesztését a Gyermekjogi egyezmény előkészítése és szövegezése során is elvetették.<sup>87</sup> Ez utóbbi munkáról és a kérdést övező vitákról az értekezés 4. fejezetében még lesz szó.

FIONA BROUGHTON tanulmányában<sup>88</sup> amellett érvel, hogy a Gyermekjogi egyezmény megfelelő és „tisztességes” értelmezésével választ kapunk a még meg nem született gyermek jogaira is. Úgy véli, hogy számos gyermekjog értelmezhető a születés előtti időszakban is, így az élethez, túléléshez és fejlődéshez való jog, az erőszak és a diszkrimináció tilalma vagy az egészséghez való jog már az anya várandóssága idején fontos alapjog. BROUGHTON szerint az 1969-ben elfogadott Bécsi egyezmény<sup>89</sup>, a nemzetközi egyezmények értelmezésénél általános szabályairól szóló 31. cikkének 1. pontját kell alkalmazni a még meg nem született gyermek jogalanyiségének értelmezésekor, mert az kimondja, hogy „a szerződést jóhiszeműen, kifejezéseinek szövegösszefüggésükben szokásos értelme szerint valamint tárgya és célja figyelembevételével kell értelmezni.” A jóhiszeműség követelménye a Gyermekjogi egyezmény 1. cikke vonatkozásában úgy értelmezendő, hogy a gyermek (child) az 18. életévét még be nem töltött *emberi lény* (human being), és mint ilyet, emberi lény minőségében illetnek meg alapvető

---

<sup>86</sup> FRIVALDSZKY JÁNOS: *Az emberi személy alkotmányos fogalma felé. A méhmagzat életjogának tisztázása érdekében.* <https://jak.ppke.hu/uploads/articles/16324/file/Frivaldszky.%20Az%20emberi%20szem%C3%A9ly%20alkotm%C3%A1nyos%20fogalma%20fel%C3%A9.pdf> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>87</sup> PHILIP ALSTON: The Unborn Child and Abortion Under the Draft Convention on the Rights of the Child. In: *Human Rights Quarterly*, 1990. 173. o.

<sup>88</sup> FIONA BROUGHTON: Are unborn children rights-holders under the United Nations Convention on the Rights of the Child? In: *The Boole*. 2010. 24-29.o.

<sup>89</sup> A szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés (Magyarországon kihirdette a 1987. évi 12. törvényerejű rendelet)



jogok, hiszen a 'gyermek' ebből levezetett, konstruált fogalom.<sup>90</sup> A szokásos értelem szerinti értelmezés pedig alátámasztható azzal, hogy az 'emberi lény', az emberi fajhoz tartozó egyed szokásos értelmezése és így kellően szélesen értelmezhető, függetlenül, hogy születés előtti vagy már születés utáni stádiumról beszélünk. A szövegösszefüggésben való értelmezés pedig magában hordozza, hogy habár például a várandósság ideje alatt a Gyermekjogi egyezmény 24. cikkéből levezetett egészséghez való jog alapján az ellátást az anya kapja, mégis a (méhben lévő) gyermek a címzettje az egészséghez való alapvető jognak. A tárgy és cél szerinti értelmezés pedig tekintettel arra, hogy a nagy emberi jogi szerződések (például a Polgári és politikai nemzetközi egyezségokmánya<sup>91</sup>), már a Gyermekjogi egyezmény megszületését megelőzően is biztosították az emberi lények (*human beings*) számára az alapvető jogokat, ezért a Gyermekjogi egyezmény értelmezésénél sem lehet megszorítást tenni, és csupán a születés utáni időszakhoz kötni a jogalanyiságot. BROUGHTON ideemeli továbbá a Bécsi egyezmény 31. cikke 1. bekezdésének folytatását is, amely szerint az értelmezésnél a bevezető részt is figyelembe kell venni. A Gyermekjogi egyezmény preambuluma pedig fentebb idézett módon a gyermek védelmének szükségességét már a születés előtti időszakra is teszi. Ez utóbbi érvet ALSTON azzal veti el, hogy egy preambulumnak, természetéből fakadóan önmagában nincs jogi kötőereje.

A felső korhatár kapcsán a konszenzust az jelentette az egyezmény szövegezésekor, hogy a nagykorúság elérését a legtöbb államban 18 évhez kötik. Ugyanakkor bizonyos esetekben a felnőtté váláshoz a magasabb életkor elérése az elvárt, például az alkohol fogyasztáshoz 21 éves kor az Egyesült Államokban és 19 éves kor betöltése Kanadában. A gyermekség felső korhatárának rögzítése amellet, hogy egyszerűsít és védelmet nyújt, felvet olyan problémákat is, hogy például míg 17 év és 364 naposan valaki például nem tud politikai jogaival élni, azaz választáson részt venni, azonban betöltve a 18. születésnapját már igen. Éppen ennek a vitathatósága miatt, az 1990-es évek óta politikai napirenden van néhány országban a választójog korhatárának csökkentése, így például egyes német tartományok, köztük először Alsó-Szászország 1995-ben 16. életévhez kötötte a jogosultság korhatárát. Ha elfogadjuk a például büntethetőségi korhatár leszállítása melletti érvek között megjelenőként azt, hogy a mai gyermekek korábban érnek, úgy mindez a politikai-közéleti kérdésekben való jobb eligazodást is kellene jelentsen, nem csupán a törvénybe ütköző tettek következményeinek belátását (amely akár 10-12 éves korra is tehető egyes országokban). Mindemellet néhány ország a nagykorúság

---

<sup>90</sup> Megjegyzendő, hogy az egyezmény hivatalos magyar fordítása nem emberi lényt használ, hanem személyt.

<sup>91</sup> 1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről



elérését sokkal korábbra, például a pubertáskor eléréséhez köti, így a gyermekek 15 éves korukban nagykorúvá válnak Szaúd-Arábiában, Indonéziában, Iránban vagy Jemenben. Megemlítendő továbbá az is, hogy például a zsidó vallás szerint a fiúk már 13 évesen, a lányok 12 évesen érik el a nagykorúságot (bár-mitzvá szertartást követően).

Ezen eltérő nemzeti szabályozások, különböző vallási-kulturális háttérből fakadó eltérő felfogások mellett tehát véleményem szerint a 18 éves korhatár nem tud az élet minden területén és ennek megfelelő jogviszonyaiban általános és éles választóvonal lenni, elfogadhatók kivételek a 18 éves korhatár alól, mind a büntetőjog, mind a polgári jog (vö. a gyermek legfőbb érdekében történő korlátozások a teljes cselekvőképesség eléréséig) területén, de bizonyos alapjogok korlátozott gyakorlása kapcsán is. Ugyanakkor a Gyermekjogi egyezmény végrehajtása vonatkozásában kötelező nemzetközi standardnak tekinthető és célját tekintve magasabb védettséget kínáló 18 éves korhatár alkalmas a gyermekjogok erőteljesebb védelmére, annak fenntartása mellett, hogy e nemzetközi egyezményből érvényesíthető eszköztár meglehetősen szegényes a 18 év alatti fiatalok megfelelő védelmére, amennyiben az adott állam szokásaira és belső jogára tekintettel már nagykorúnak számítanak.

Összegzésképpen tehát a modern gyermekkép és a gyermekjogok elismerésének történeti előzményeit a felvilágosodás és a humanizmus időszakára datálhatjuk. A XVIII. században erősödött meg az, hogy a gyermekek a felnőttektől eltérő szükségletekkel bírnak és ezeket az alapvető szükségleteiket különleges figyelemmel kell kezelni, amely megközelítés bizonyos értelemben a modern gyermekvédelem elvével is megegyezik. A gyermekek védelme először a kizsákmányoló gyermekmunka kapcsán jelent meg. A gyermek meghatározását az ENSZ Gyermekjogi egyezménye a 18 év alatti személyekre vonatkoztatja, amelynek kapcsán áttekintettük az alsó korhatár (magzati jogalanyiség) és a felső korhatár (választójog, büntethetőség, stb.) jogi dilemmáit. Ezt követően rátérek a gyermekjog fogalmi kereteinek meghatározására és a gyermekjogi elméletek áttekintésére.

## 2. A gyermekjog fogalmi keretei és specialitásai, gyermekjog elméletek

### 2.1. Fogalmi distinkciók – pozíciókeresés az emberi jogi diskurzusban

ÁDÁM ANTAL szerint a gyermek olyan érték, amely már a jogi szabályozás előtt és attól függetlenül is létezett, ugyanakkor mára jogi regulációja révén elnyerte jogi alapértéki minőségét.<sup>92</sup>

A gyermekjogokkal kapcsolatos szóhasználatban nincs szakmai konszenzus. A hazai szakirodalom használja a gyermekjogok<sup>93</sup>, a gyermeki jogok<sup>94</sup> vagy a gyermek(ek) jogai<sup>95</sup> kifejezéseket, de az angolszász szakirodalomban is változik - akár azonos szerző esetén is, hogy „children’s rights”<sup>96</sup>, „right of the child(ren)”<sup>97</sup>, „child law”<sup>98</sup>, a német „Kinderrechte”<sup>99</sup> és a francia „droits les enfants”<sup>100</sup> kifejezéseket használják-e elsősorban. A dolgozatban a gyermekjogok kifejezést használom, a nyelvtani értelmezésből (és a Gyermekjogi egyezmény, Gyermekjogi Bizottság kifejezések elterjedt használatából) kiindulva.

A gyermekjogok ’sui generis’ definiálásával és részletes dogmatikai tisztázásával tulajdonképpen máig adós a szakma, vélhetően éppen annak multidiszciplináris és jogágközi, átfogó jellege okán. Nem sorolható egyik tudományterület vagy jogág égisze alá, mert érinti az alkotmányjog, a büntetőjog, a polgári jog, a családi jog, a közigazgatási jog, a nemzetközi jog területeit, s a gyermekjogok kérdése felbukkan napjainkban a társadalomtudományok napirendjén is. További sajátosságot hordoz az is, hogy a gyermekekkel foglalkozó hivatásos szakemberek alapvetően elsősorban nem, vagy nemcsak a jog, s nem a gyermekjogok bázisán

---

<sup>92</sup> ÁDÁM ANTAL: *Az értékek pluralitása és versengése*. In: Jog – értékek – erkölcs. (Acta Humana Studiosorum) Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány, Budapest, 2006. 54.o.

<sup>93</sup> DR. RÓZSÁS ESZTER: *Gyermekjogok*. Dialóg Campus-PTE ÁJK. 2011.

<sup>94</sup> DR. FILÓ ERIKA-DR. KATONÁNÉ DR. PEHR ERIKA: *Gyermeki jogok, gyermekvédelem*. HvgOrac. Harmadik, hatályosított, bővített kiadás. 2009.

<sup>95</sup> DR. SZEIBERT ORSOLYA: *Családi jog*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest. III. fejezet. A gyermek jogai. 2012.

A gyermekek jogai – A gyermekek, az ifjúság védelme. In: DR. SÁRI JÁNOS-DR. SOMODY BERNADETTE: *Alapjogok*. 26. fejezet. Osiris. Budapest. 2008.

<sup>96</sup> Lásd például Michael FREEMAN: *The Ideologies of Children’s Rights*. M. Nijhoff Publishers, 1992.

<sup>97</sup> UN Convention on the Rights of the Child; és lásd például Geraldine VAN BUEREN: *The International Law on the Rights of the Child*. Save the Children, M. Nijhoff Publishers, 1998., Jane FORTIN: *The Children’s Rights and the Developing Law*. Cambridge University Press, 2009.

<sup>98</sup> Lásd például „Department of Child Law” <https://www.universiteitleiden.nl/en/law/institute-of-private-law/child-law> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>99</sup> Manfred LIEBEL: *Kinderrechte - aus Kindersicht: wie Kinder weltweit zu ihrem Recht kommen*. LIT Verlag, 2009.

<sup>100</sup> Elisabeth PAILLET- Jean-Jacques SUEUR: *Le droit et les droits de l’enfant*. L’Harmattan, 2007.

működnek, hanem a pedagógia, pszichológia, a szociológia, szociális munka, egészségügy tudományát és módszertanát művelik.

Az alapjogi megközelítés e fenti sokszínűségből fakadó nehézségeket ki tudja küszöbölni, így e dolgozat is a gyermekjogok emberi jogi, alapjogi diskurzusát használja.

Eredetileg az *emberi jogok* fogalma a természetjogi tanokból alakult ki. A természetjogi nézetek<sup>101</sup> szerint az ember alkotta törvényeknél léteznek magasabb rendű normák, létezik a természet igazságára épülő „igazi jog”, a természeti, illetve isteni eredetű, „örök törvények”, azaz azt vallja, hogy az embereknek természetes jogaik vannak, amelyek már a politikailag szervezett társadalmak léte előtt megillettek mindenkit. A természeti törvény alapján mindenkinek joga van az élethez, a szabadsághoz és a tulajdonhoz. Az emberek – szabadságuk egy részéről lemondva – azért hozták létre a politikai társadalmat, hogy a kormányzat fenntartsa és védelmezze természetes jogaikat. A második világháború embertelen katasztrófája, a náci ideológia elutasításának igénye vezetett az emberi jogok reneszánszához, majd továbbfejlődéséhez. Az emberi jogok természetjogi felfogása biztos támaszt jelent az alapjogok relativizálhatóságával szemben, eszerint léteznek olyan jogok, amelyek történelmi korszakoktól, ideológiáktól, törvénykezésektől függetlenül érvényesek.<sup>102</sup> Mindezen egyetemes védelmet jogi instrumentumba foglalta az emberi jogok történetében mérföldkőnek tekinthető Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, amelyet a világ valamennyi régiójából származó képviselő előkészítő munkáját követően 1948. december 10-én Párizsban fogadott el az ENSZ Közgyűlése. A nyilatkozatot azóta 502 nyelvre/nyelvjárásra fordították le és tették elérhetővé.<sup>103</sup> Mindezen elvi és jogszabályi háttér garanciái mellett a jogérvényesítés természetesen mutat hiányosságokat az emberi jogok védelme terén egészen kirívó esetekig (lásd például becsületgyilkosságok, halálbüntetések, más kínzási módok elfogadottsága bizonyos államokban, vagy a nemek közötti egyenlőtlenségek, esetleg társadalmi osztályok közötti intézményesített különbségtételek ma is élő gyakorlatáig).

Az emberi jogoknak azt a csoportját, amelyeket az állam beemel jogrendszerébe, alapvető jogoknak vagy alapjogoknak nevezzük.<sup>104</sup> Az alapjogok az állam és az egyén alapvető viszonyait szabályozzák,<sup>105</sup> funkciójuk legáltalánosabb megfogalmazásban úgy jellemezhető, hogy az egyén szabadságát, a közéletben való részvételét, meghatározott állami

---

<sup>101</sup> Lásd erről bővebben FRIVALDSZKY JÁNOS: *Természetjog. Eszmetörténet*. Szent István Társulat, 2001. <http://frivaldszkyjanos.hu/kotet/termeszetiog-eszmetortenet/> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>102</sup> SÁRI-SOMODY (2008:23)

<sup>103</sup> <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/UDHRIndex.aspx> (letöltés ideje: 2017. április 25.)

<sup>104</sup> HALMAI GÁBOR – TÓTH GÁBOR ATTILA (szerk.). *Emberi jogok*. Osiris Kiadó, Budapest 2003. 29.o.

<sup>105</sup> CHRONOWSKI NÓRA – DRINÓCZI TÍMEA – PETRÉTEI JÓZSEF – TILK PÉTER – ZELLER JUDIT: *Magyar alkotmányjog III. Alapjogok*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2006. 18.o.

szolgáltatásokra való jogosultságát vagy jogi- és esélyegyenlőségét biztosítják. Az *alapvető jogok* vagy alapjogok tehát „nélkülözhetetlenek az ember, az állampolgár, az emberi és állampolgári közösségek léte, fejlődése, aktivitása szempontjából”<sup>106</sup>. Az állam – és annak minden szerve – az alapvető jogok legfőbb kötelezettjeként jellemezhető, ami azt jelenti, hogy az állam egyetlen szervének egyetlen intézkedése sem sértheti az alapjogokat.

KAREL VASEK tipológiáját alapul véve,<sup>107</sup> az emberi jogok több generációja különíthető el természetük és elismertségük alapján. E modell klasszikusnak tekinthető, de mivel a gyermekjogokkal nem foglalkozik, szükségesnek ítélem ezeket elhelyezni benne, rövid áttekintést követően.

*Az első generációs jogok* (szabadságjogok): Ezek a klasszikusnak mondott jogok az emberek számára azt biztosítják, hogy életük, tevékenységeik, és társadalmi helyzetük zavartalan legyen, és ezt a szabadságukat az állam beavatkozása csak kivételesen és indokolt esetben korlátozhatja. Ezeket a jogokat *negatív jogoknak* is nevezzük, mert az államtól többnyire nem követel meg cselekvést, csupán be nem avatkozást, tehát e szabadságjogok tiszteletben tartását. Három legjellemzőbb eleme az élethez, a szabadsághoz és a tulajdonhoz való jog. A szabadsághoz való jog tovább bontható személyi és politikai (ezek egy része kollektív) szabadságjogokra.<sup>108</sup>

*A második generációs jogok* (gazdasági, szociális és kulturális jogok): Ezt a jogcsoportot az a felismerés hívta életre, hogy minden társadalomban vannak elesettek, gondoskodásra szorulóak, akikkel szemben az államnak felelőssége van. Ezeket a jogokat *pozitív jogoknak* nevezzük, mert az államtól aktív cselekvést követelnek meg. A XIX. század második felétől a magántulajdonra épülő polgári társadalom viszonyai között feszítő különbségek keletkeztek, amelyek életre hívta az állam beavatkozásának (és az e kérdéseket zászlajukra tűző mozgalmak megjelenésének) szükségességét. A második generációs jogok körébe sorolhatók a *gazdasági jogok*, a *szociális jogok* (például társadalombiztosításhoz való jog, egészségügyi ellátáshoz való jog, lakhatáshoz való jog, megélhetéshez való jog, az anyák, a gyermekek és az időskorúak különleges védelme) és a *kulturális jogok*.

---

<sup>106</sup> ÁDÁM ANTAL: Az emberi és állampolgári jogok jellegéről és korlátairól. In: *Jogtudományi Közöny* 1993. november. 409.o.

<sup>107</sup> *The International Dimensions of Human Rights*. Ed.: KAREL VASEK. Greenwood Press, Westport, Connecticut. 1982. <http://unesdoc.unesco.org/images/0005/000562/056230Eo.pdf> (letöltés ideje: 2018. május 22.) VASEK-et idézi *Exploring international human rights: essential readings*. (eds.: RHONDA L. CALLAWAY, JULIE HARRELSON-STEPHENS) Lynne Rienner Publishers, 2007.10.o.; TONI SAME: *Librarianship and Human Rights: A Twenty-First Century Guide*. Elsevier, 2014. 27.o.

<sup>108</sup> A személyi szabadságjogok (pl. az élethez való jog, a kegyetlen, embertelen bánásmód tilalma, a magánlakás sérthetlenségéhez való jog, a tulajdonhoz való jog) a magánélet zavartalanságát hivatottak szolgálni, a politikai szabadságjogok (a véleménynyilvánítás szabadsága, a sajtószabadság, a gyülekezési és egyesülési szabadság) pedig a köztevékenységben való részvétel lehetőségét biztosítják.

Sok vita van azonban e jogok elismertsége és kikényszeríthetősége körül és ebben nagymértékben eltérnek a szabadságjogoktól. A gyermekjogok általános megfogalmazása, nemzetközi dokumentumokban történő deklarálása e kor vívmánya, tehát eképpen az *emberi jogok második generációjához* tartozhatnak.

A *harmadik generációs jogokat* a XX. század második felében megjelent globális problémák hívták életre, mint a „fejlett” északi és a „fejlődő” déli államok közötti különbségek, valamint egyéb olyan problémák, amelyek az egyes államok keretei között nem oldhatók meg. Ennek megfelelően két csoportba sorolhatók ezek a jogok: a fejlődő világbeli különbségekhez kapcsolódó jogok és az egyes államok keretei között nem megvalósítható problémákhoz kapcsolódó jogok (pl. békéhez való jog, az egészséges környezethez való jog, humanitárius segélyhez való jog katasztrófák esetén). Új kihívást hordoz a Földön mintegy egy milliárd iszlám hívő jogrendszerének alapját alkotó, saria jogának együttélése és annak nehézségei a nyugati jogrendszerrel.<sup>109</sup>

Hozhatók érvek amellett is, hogy a gyermekjogok is az emberi jogok harmadik nemzedékéhez tartoznak. A XX. század második felére tehető az az időszak, amelyben a gyermekjogok kötelezettséget keletkeztető jogosultságokként nyernek elismerést. További szempont lehet az is, hogy a gyermekjogi katalógus első és második generációs jogokat egyaránt magában foglal; csoportjogként (hasonlóan a nők vagy az időskorúak jogaihoz, majd később a nemzeti és etnikai vagy más kisebbségek, betegek, menekültek, fogyatékkal élők jogaihoz) a gyermekjogok ugyancsak sorolhatók az emberi jogok harmadik generációjához.<sup>110</sup> Az ilyen csoportjogok védelme nem elsősorban alkotmányos szabályozás tárgyát képezi, hanem nemzetközi egyezmények tartalmazzák garanciáikat.

Tekintettel arra, hogy a dolgozat a gyermekjogok elismerésének nemzetközi jogi kötőerővel bíró dokumentumát, a Gyermekjogi egyezményt tartja központi hivatkozási pontnak, ezért elfogadja a gyermekjogok harmadik generációhoz tartozását.

Fentieken túlmenően *az értekezés elméleti keretét adja az emberi jogi modell új, modern-posztmodern értelmezése*, amelyet irányadónak tekintünk a gyermekjogok mai értelmezésénél is. Eszerint a hagyományos jogegyenlősítő szemlélet meghaladottá válik a jogállamiság feltételeinek kialakulásával és kiépített garanciáival az alapvető jogok és szabadságok vonatkozásában. Ezt követően a helyzetek, emberek, embercsoportok sokféleségének, és

---

<sup>109</sup> Lásd erről: *Debating Sharia. Islam, Gender Politics and Family Law Arbitration.* (eds.) ANNA C. KORTEWEG – JENNIFER A. SELBY. University of Toronto Press. 2012.; JUDITH E. TUCKER: *Women, Family, and Gender in Islamic Law.* Cambridge University Press. 2008.

<sup>110</sup> HALMAI GÁBOR – TÓTH GÁBOR ATTILA: *Emberi jogok*, Budapest, Osiris, 2008. 88.o.

egyenlőtlenségeinek elismerésére és ebből fakadó speciális védelmére van szükség. MICHAEL IGNATIEFF szerint a klasszikus emberi jogi modellben *mindenkit (így a gyermekeket is)* ugyanolyan jogok illetnek, ebből levezetve a gyerekeket mindazok az emberi jogok megilletik, mint a felnőtteket, emberi mivoltukból fakadóan. Viszont a különböző helyzetek differenciálásra épülő modern-posztmodern értelmezés szerint, a *gyermekjogok speciális garanciarendszerének kiépítése* indokolt, mert a gyermek életkorából, fejlődő képességeiből fakadó különleges, védendő státusban van.<sup>111</sup>

Azt is mondhatjuk, hogy a Gyermekjogi egyezmény megszületését megalapozó helyzet e kettő kombinációját vette alapul. Tehát amellett, hogy a gyermekeket, felnőttekkel azonos jogokkal rendelkező jogalanynak tekinti, bizonyos eltéréseikből fakadóan, bizonyos jogok speciális formában illetik meg őket, továbbá gyermekségük okán különleges, kvázi többlet jogosítványokkal is fel ruházzák őket.

A gyermekjogok rendszere eszerint a következőképpen néz ki:

- (1) azok a jogok, amelyek minden gyermeket, a felnőttekhez hasonlóan megilletnek (élethez, emberi méltósághoz, megkülönböztetés-mentességhez való jog)
- (2) korlátozásokkal megillető jogok (pl. korhatárhoz kötött választójog, bizonyos tulajdonhoz kapcsolódó jogok)
- (3) speciális, pluszt jelentő garanciális jogok (pl. védelem az erőszak minden formájával szemben).

SZABÓ MÁTÉ úgy fogalmazott, hogy „*a gyermeki jogok speciális védelmet kívánnak. A gyermekek gyenge érdekérvényesítők, nem tudnak megszerveződni, szétszórtak, nincsenek tisztában jogaikkal, függők, kihasználhatók és kizsákmányolhatók. Többféle speciális veszélyeztetésnek vannak kitéve, szüleik nem kívánják vagy nem tudják felnevelni őket, ekkor az állam vagy az egyház, vagy más civil szervezet gondoskodik róluk, illetve új családba kerülhetnek be... A védelmükre és segítségükre hivatott intézmények káfkai világot jelentenek a liliputiak számára, hiszen Gulliver építette fel azokat a saját léptékei szerint...Fontos tézis, hogy ugyan a gyermekek speciális jogalanyok..., de nem „liliputi” minijogaik vannak, hanem ugyanaz a védelem, sőt, több és jobb illeti meg őket, mint Gulliveréket.*”<sup>112</sup>

---

<sup>111</sup> MICHAEL IGNATIEFF: *The Rights Revolution*. CBC, Toronto, 2000. Idézi: SZABÓ Máté: *Emberi jogok – alapvető jogok. Esélyek és veszélyek az ombudsman szemével*. Kairosz Kiadó. Budapest, 2011. 26-27.o.

<sup>112</sup> SZABÓ MÁTÉ- HARASZTI MARGIT KATALIN: *Az emberi jogok fejlődésének globális és európai fordulópontjain – 1809, 1948, 1989, 2008-2009*. In: SZABÓ MÁTÉ: *Emberi jogok alapvető jogok? Esélyek és veszélyek az ombudsman szemével*. Kairosz Kiadó. Budapest, 2011. 28-29.o.

MAUD DE BOER-BUQUICCHIO az Európa Tanács korábbi főtitkár-helyettese hasonlóan fogalmazta meg, hogy az Európa Tanács gyermekjogi megközelítésében „*a gyermekek nem mini-emberek, mini-emberi jogokkal.*”<sup>113</sup>

## 2.2. A jogviszony specialitása – az állam, a gyermek és a szülő triásza

A gyermekjogok lehatárolásával, részletes fogalmi-dogmatikai tisztázával máig adós a szakma, ezért az alábbiakban néhány alapvetésre teszünk kísérletet a magyar alkotmányjogi háttérből kiindulva. A gyermek az alapjogok alanya, azonban alapjogi jogképessége nem jelenti azt, hogy valamennyi alapjogát mindig maga gyakorolhatja. Eseti döntés tárgya, hogy milyen alapjogokat, milyen vonatkozásban gyakorolhat a gyermek maga, illetve mely jogokat ki gyakorolja a nevében és érdekében, és milyen alapjogok gyakorlásából zárható ki.<sup>114</sup> A gyermek továbbá nem tud bizonyos jogokat gyakorolni a teljes cselekvőképessége korhatárát kijelölő 18. év alatt, így például a választójogot vagy a közhivatal viselésének jogát. A korlátozott cselekvőképesség korhatára az alapjogok vonatkozásában elmosódó: egyes alapjogok a 14., mások a 16. életévének betöltése után illetik meg a gyermeket; s a jogok jogosult általi gyakorolhatósága is változik. Vannak olyan alapjogok, mint például a szabad iskolaválasztás, amelyet a szülő gyakorolhat oly módon, hogy tiszteletben tartja, korától és érettségétől függően figyelembe is veszi a gyermek véleményét. Azt, hogy a gyermek-, illetve fiatalkorú egyes alapjogokat – munkához való jog, egyesüléshez való jog, az iskolaválasztás joga stb. – közvetlenül gyakorolhatja-e vagy sem, és hogy a nevében ki járhat el, törvény, ennek hiányában az Alkotmánybíróság határozza meg. Meghatározott alapjogok pedig – általában azok, amelyekről a személy nem mondhat le, mint például az élethez és az emberi méltósághoz való jog – mindenkit megilletnek.<sup>115</sup>

A gyermekjogok további sajátos jellemzői, hogy *hárompólusú jogviszonyokban* léteznek, tehát a (1) jogalany *gyermek* és az alkotmányos intézményvédelem kötelezettjeként szereplő (2) *állam* mellett, egy harmadik szereplő is bekapcsolódik a (3) *szülő (gondviselő)* személyében, amelynek kapcsán nagyon fontos hangsúlyozni, hogy a gyermekjogok érvényesülése a gyermek-szülő viszonylatban is éppúgy követelmény, mint az állam vonatkozásában. E pólus

---

<sup>113</sup> Speech by MAUD DE BOER-BUQUICCHIO, Deputy Secretary General of the Council of Europe at the Regional Conference on “Migration of unaccompanied minors: acting in the best interest of the child”. Malaga, 2005. [http://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Source/MalagaRegConf/DSG\\_Malaga\\_Conf\\_speech\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Source/MalagaRegConf/DSG_Malaga_Conf_speech_en.pdf) (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>114</sup> 1143/B/1998. AB határozat, ABH 2003, 1089.

<sup>115</sup> SÁRI JÁNOS – SOMODY BERNADETTE: *Alapjogok. Alkotmánytan II.*, Budapest, Osiris, 2008.

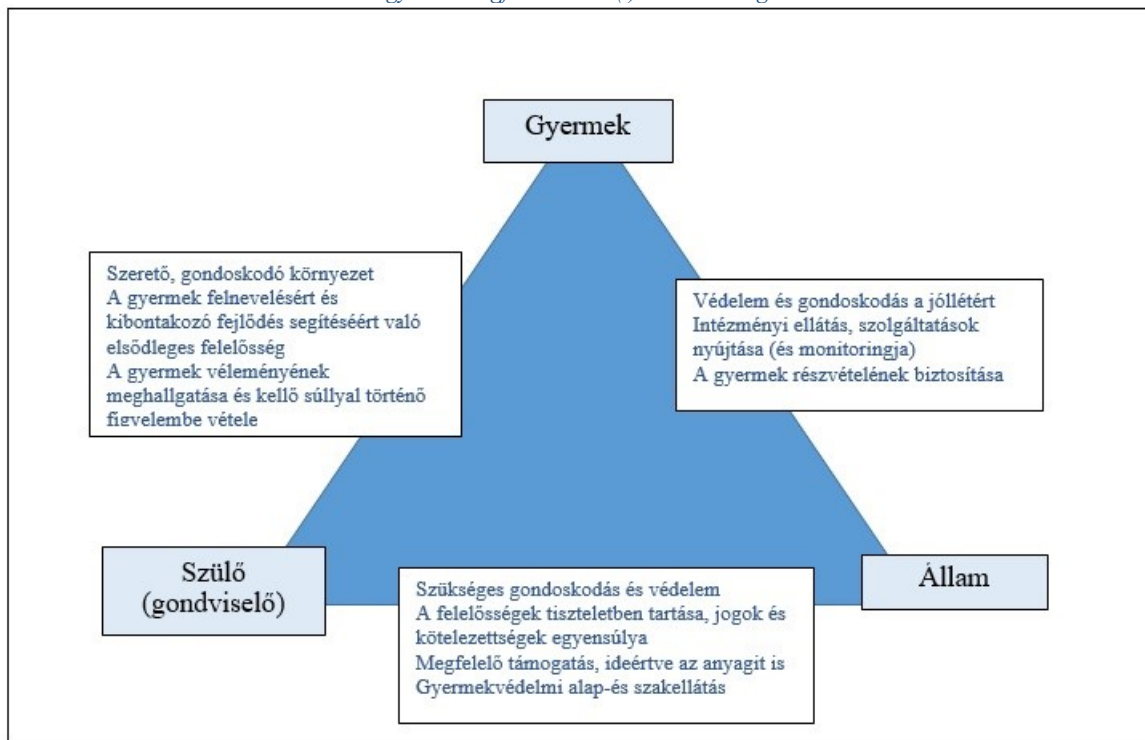
hármassága a gyermekvédelem területén mutatkozik meg legerőteljesebben, mert akkor lép be a gyermekvédelem a képbe, amikor a gyermek érdekében szükséges és a család nem tudja megoldani az adott krízishelyzetet, vagy megszüntetni a gyermek veszélyeztetését.

A szülő-állam kapcsolatban a szülő alapjogi jogosultként van jelen, ennél fogva a gyermekjogokból következő kötelezeti pozíciója is különbözik az államétól. A szülő gyermekével szembeni kötelezettségeinek teljesítését az állam ugyanis lényegében a szülőket megillető alapjogok (magánszféra-jogok, a családi élet védelme, a nevelés szabadsága) korlátozásával biztosíthatja. A szülő gyermekjogi kötelezettségei tehát egyúttal alapjogainak korlátozását jelentik, e kötelezettségeknek pedig ki kell állnia az alapjog-korlátozás próbáját (szükségesség-arányosság tesztje).

Ugyanez a háromszög modell ad értelmezési keretet a gyermekjogok között egyik legfontosabb (és egyúttal legnehezebben megragadható alapelvének), a gyermek legfőbb (minden felett álló) érdekének is.

A gyermekek jogainak értelmezése ebből fakadóan is bonyolult *per definitionem*. A jogok birtoklása, gyakorlása igényel bizonyos autonómiát az egyéntől, amely a gyermekek esetében csupán korlátozottan értelmezhető. Ahogyan MICHAEL GROSSBERG hangsúlyozza a gyermekek nemcsak, hogy nem autonómok, de „... kétszeresen függők: a szüleiktől és az államtól.”<sup>116</sup>

1. ábra A gyermek legfőbb érdeke(i) - Háromszög modell.<sup>117</sup>



<sup>116</sup> JOSEPH M. HAWES: *The children's rights movement. A History of Advocacy and Protection*. Twayne Publishers. Boston. 1991. Előszó. x.o.

<sup>117</sup> Saját szerkesztés - *Championing Children's Rights*. UNICEF Office of Research, Firenze. 2013, 17.o.



A modell speciális jogviszonyra utaló hármassága a gyermekjogok oszthatatlanságának tiszteletét is jelzi, amely kiemelt helyet foglal el az intézményes alapjogvédelemben is. Az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága rendszeresen hangsúlyozza a gyermekjogok holisztikus megközelítését, azaz a „teljes gyermek” (*whole child*) modelljét. Eszerint az egyes gyermekjogok nem választhatók el egymástól és a gyermek gazdasági, társadalmi helyzetétől, szociális környezetétől, az ezekhez kapcsolódó gazdasági, szociális és kulturális jogok összefüggnek a polgári és politikai jogokkal is. Ennek okán a gyermekjogok értelmezése és érvényesítése sem szakítható ki környezetükből.

BÍRÓ ENDRE gyermekjogoknak a „gyermek”-absztrakciójú jogalanyra megalkotott jogok rendszerét, azok összességét tartja, amelynek nincsenek sajátos jogviszonyai, minden gyermekjog valamely konkrét ágazati jogviszonyban érvényesül vagy sérül.<sup>118</sup>

BÍRÓ úgy fogalmaz, hogy a gyermekjogok külön absztrakciós szintet képeznek a jogági struktúrában, mert egyfelől a gyermekjogok értelmezése nem egyenlő az emberi jogok gyermekekre vonatkoztatásával (szűkebb/tágabb, de mindenképpen más, mint az emberi jogok), másfelől nem egyenlő a gyermekekre vonatkozó jogok összességével sem (nem minden jogág, gyermekekre vonatkozó szabálya fed le gyermekjogot). A gyermekjogi normák egy bizonyos köre, a gyermekhez kapcsolódó eljárásokra, a döntésekhez vezető jogalkalmazás és mérlegelés elveire vonatkozóan határoz meg jogi követelményeket, elsősorban vezérfonalnak tekintve a gyermek legfőbb érdekének figyelembe vételét. Ezeket tekinti BÍRÓ gyermeki eljárásjogoknak.

A gyermekjogok a jogtudományban és a társadalomtudományban relatíve későn jelentek meg. A gyermekjogok máig egyetlen koherens kódexe, a Gyermekjogi egyezmény 1989-ben született meg, s a gyermekeket megillető speciális jogok rögzítése sem több félévszázados gyakorlatnál. Emellett a gyermekjogok létezésének elfogadottsága még mindig „gyermekcipőben” jár. Sok tekintetben él az a felfogás is, hogy a gyermekek jogai a gyermekek szociális jogaival egyenlők, vagyis a védelemhez és gondoskodáshoz való joggal. Ez azonban nyilvánvalóan nem fedi le a Gyermekjogi egyezmény egészéből levezethető teljes gyermekjogi palettát.

---

<sup>118</sup> BÍRÓ ENDRE: *A gyermeki jogok jogági pillérei és sajátosságai.* [http://www.feherlilomegyesulet.hu/tarhely/feherlilomegyesulet/dokumentumok/201605/a\\_gyermeki\\_jogok\\_pillerei.pdf](http://www.feherlilomegyesulet.hu/tarhely/feherlilomegyesulet/dokumentumok/201605/a_gyermeki_jogok_pillerei.pdf) (letöltés ideje: 2018. május 22.)

### 2.3. A gyermekjogokkal foglalkozó elméletek áttekintése

A gyermekkorról és a gyermekről alkotott kép történeti változása befolyásolta a gyermekjogok elméleteinek fejlődését is.<sup>119</sup> A gyermekjogokat egyes szerzők olyan területként tekintik, amelynek keretei adottak a Gyermekjogi egyezmény jogkatalógusának elfogadása okán (lásd: FREEMAN<sup>120</sup>; REYNAERT ÉS MÁSONK<sup>121</sup>; QUENNERSTEDT<sup>122</sup>). A *gyermekjogok elismerése mellett* állást foglaló szerzők azzal érvelnek, hogy a gyermekeknek minden olyan jogot biztosítani kell – erkölcsi alapon is, amely emberi lényként való méltóságukat védelmezi (FREEMAN<sup>123</sup>), s ennek elismerése egyúttal tesztje a jogok elismerésének is általában. FREEMAN szerint a gyermekek függő, passzív és 'még nem kész' státusát elismerő elméletek létezésének és a gyermekjogokkal szembeni elutasításnak több oka van. Egyrészt a 'gyermek, mint tulajdon/jószág' megközelítés még mindig jelen van közvetve vagy közvetlenül a gyermekekről szóló diskurzusban. Másrészt, kapcsolódva az első okhoz, szintén él az a felfogás, hogy a gyermekeknek jogokat biztosítani felesleges, mert a felnőtt-gyermek viszony ideális működésében erre nincs szükség. Ugyanakkor ez a felfogás egyértelműen bizonyíthatóan túllidealizálja ezt a viszonyrendszert (lásd gyermekbántalmazások napvilágra került esetei). Harmadrészt, él az a mítosz, hogy a gyermekkor tulajdonképpen egy aranykor az ember életében, tele örömmel és játékkal, amely szintén az igazság egy torz mása csak sok gyermek számára.<sup>124</sup>

A gyermekek számára valamennyi emberi jogot biztosítani kell, és egyértelműen el kell utasítani ennek megkérdőjelezését, a jogokat éppen azért kell garantálni, mert a gyermekek kevésbé képesek érdekeiket artikulálni, kevesebb hatalommal bírnak (FEDERLE, 1994<sup>125</sup>).

---

<sup>119</sup> MÅLFRID GRUDE FLEKKØY: Attitudes to Children. Their Consequences for Work for Children. In: MICHAEL FREEMAN-PHILIP VEERMAN (eds.): *The Ideologies of Children's Rights*. Martinus Nijhoff Publishers. Dordrecht, 1991.

<sup>120</sup> MICHAEL FREEMAN: Introduction. In: MICHAEL FREEMAN (ed): *Law and Childhood Studies*. Current Legal Issues Vol. 14. Oxford University Press. Oxford, 2012.

<sup>121</sup> DIDIER REYNAERT- MARIA BOUVERNE-DE BIE – STIJN VANDEVELDE: Between 'believers' and 'opponents': Critical discussions on children's rights. In: *International Journal of Children Rights*. 20 (2), 2009. 155-168.o.

<sup>122</sup> ANN QUENNERSTEDT: Children's rights research moving into the future: Challenges on the way forward. In: *International Journal of Children's Rights*, 21. 2013. 233-47.o.

<sup>123</sup> MICHAEL FREEMAN: *Article 3: The best interest of the child*. Martinus Nijhoff. Leiden, 2007. és MICHAEL FREEMAN: *Taking children's rights seriously*. In: *Childhood*, 17(1). 2010. 5-8.o.

<sup>124</sup> MICHAEL FREEMAN: The Value and Values of Children's Rights. In: JANE WILLIAMS- ANTONELLA INVERNIZZI (eds): *Human Rights of Children: From visions to implementation*. Ashgate. 2011. 24-25.o.

<sup>125</sup> KATHERINE H. FEDERLE: Rights flow downhill. In: *International Journal of Children Rights*. 2(4). 1994. 343-368.o.

Ugyanakkor az évtizedes vita arról, hogy a gyermekek tekinthetők-e önálló jogaik birtokosainak, egyes szerzők szerint egyenesen lehetetlenné teszi, hogy koherens elméletről beszélhessünk a gyermekjogok vonatkozásában. (CORDERO ARCE<sup>126</sup>).

A *gyermekjogok teljes elismerése ellen* érvelők szerint a gyermekeknek fel kell nőniük, hogy jogaik birtokosai legyenek: ezzel nyernek „jogorvoslatot is” (O’NEILL<sup>127</sup>), a gyermekek alapvető jogai helyett inkább a felnőttek kötelezettségeire kell hangsúlyt helyezni. Úgy is érvelnek, hogy a jogalapú megközelítés kockáztatja azt, hogy nem törődünk azzal, hogy a gyermekeknek valójában mire van szükségük, mert nem világos, hogy mit tud kezdeni a gyermek a számára biztosított jogokkal.

Vannak olyan szerzők, akik nem a gyermekek, mint emberi lények bizonyos alapvető jogait kérdőjelezi meg, de azt már igen, hogy a gyermekjogi megközelítés valóban hatékony-e a gyermekek védelmére (FERGUSON<sup>128</sup>).

Más szerzők azért elutasítóak a gyermekjogok teljén elismerésével szemben, mert véleményük szerint a gyermekek messze nincsenek még kompetenciáik és racionalitásuk birtokában, ők úgy tekintendők, mint „*a jövő felnőttjei és nem úgy mint a ma fiataljai*” (BRIGHOUSE<sup>129</sup>), cselekvőképességük korlátozott vagy hiányzik, eképpen erkölcsileg is eltérőek (kevesebbek) a felnőttektől (PURDY<sup>130</sup>; GRIFFIN<sup>131</sup>). Néhány szerző a felnőttek, ezen belül is a szülők jogait félti (KING<sup>132</sup>). Felmerült az is, hogy a gyermekjogok zászlaja alatt igazából szülői/felnőtt játszmák zajlanak, ezért is aggályos gyermekjogoknak szélesebb teret adni (GUGGENHEIM<sup>133</sup>). Mások szerint a gyermekjogok hangoztatása/túlsúlya erkölcsileg gyengíti és negligálja azt a létező erkölcsi-etikai világnézetet, amely kölcsönös törődéssel nyugvóan jellemzi a szülő-gyermek

---

<sup>126</sup> MATIAS CORDERO ARCE: Maturing children’s rights theory. In: *International Journal of Children Rights*. 23(2): 283-331.o.

<sup>127</sup> ONORA O’NEILL: Children’s rights and children’s lives. In: *Ethics*. 98(3). 1988.455-463.o.

<sup>128</sup> LUCINDA FERGUSON: Not merely rights for children but children’s rights: The theory gap and the assumption of the importance of children’s rights. In: *International Journal of Children’s Rights*, 21(2). 2013. 177-208.o.

<sup>129</sup> HARRY BRIGHOUSE: What Rights (if any) Do Children Have? In: DAVID ARCHARD- COLIN M. MACLEOD (eds.) *The Moral and Political Status of Children*. Oxford University Press. Oxford. 2002,

<sup>130</sup> LAURA M. PURDY: Why children shouldn’t have equal rights. In: *International Journal of Children Rights*. 2(3). 1994. 223-241.o.

<sup>131</sup> JAMES GRIFFIN: Do Children Have Rights? In: DAVID ARCHARD- COLIN M. MACLEOD (eds.): *The Moral and Political Status of Children*. Oxford University Press, Oxford. 2002. 19–30.o. és JAMES GRIFFIN: *On Human Rights*. Oxford University Press. Oxford, 2008.

<sup>132</sup> MICHAEL KING: *A Better World for Children? Exploitations in Morality and Authority*. Routledge. London, 1997.

<sup>133</sup> MARTIN GUGGENHEIM: *What’s Wrong with Children’s Rights?* Harvard University Press. Cambridge. 2005.

kapcsolatot (ARCHARD).<sup>134</sup> Azzal is érvelnek, hogy a gyermekek maguktól veszélyes és rossz döntéseket hozhatnak, amennyiben autonómiát kapnak döntéseik meghozatalára (BRENNAN<sup>135</sup>). KARL HANSON szerint a fenti szerzők által képviselt főbb elméleti áramlatok - a paternalista, a jóléti, az emancipatórikus és a liberatív - négy dimenzió mentén csoportosíthatóak: a gyermekkép, a kompetenciák kérdése, a gyermekek jogai és a különbözőség (amely a felnőttek és a gyermekek közötti különbségekre és a gyermekek speciális jogaira vonatkozik) dimenzióiban.<sup>136</sup>

1. táblázat KARL HANSON négyes modellje a gyermekjogi elméletekre vonatkozóan.

	Paternalista	Jóléti	Emancipatórikus	Liberatív
<b>Gyermekekép</b>	'Még nem kész ember'	'Még nem kész ember' és 'most gyermek'	'Most gyermek' és 'még nem kész ember'	'Most gyermek'
<b>Kompetencia</b>	Inkompetens	Inkompetens, egy bizonyos ideig	Kompetens	Kompetens
<b>Gyermejjogok</b>	Védelemhez kapcsolódó jogok	Védelem - ellátás-gondoskodás - részvétel joga	Részvétel - ellátás-gondoskodás - védelem joga	Részvétel joga
<b>Felnőttektől való különbözőség</b>	Speciális jogok	Speciális jogok - egyenlő jogok	Egyenlő jogok - speciális jogok	Egyenlő jogok

Forrás: KARL HANSON: Schools of thought in children's rights. In MANFRED LIEBEL (ed): Children's Rights from Below, Cross-Cultural Perspectives, London: Palgrave-Macmillan. 2013. 73.o.

Amint azt MANFRED LIEBEL hangsúlyozza,<sup>137</sup> a *paternalista elméletekben* a gyermekek védelme a leghangsúlyosabb feladat, amely elsősorban az államot terheli. Ezekben az elméletekben maguknak a gyermekeknek valójában kevés beleszólásuk van a gyermekjogok értelmezésébe és érvényesítésébe.

A *jóléti elméletekben* a legfontosabb a gyermekekről való gondoskodás, az ellátás és a védelem joga. Ennek elméleti és történeti gyökere a már fentebb részletezett felvilágosodás korában született megközelítésekben keresendő, amelyek fel-és elismerték a gyermekek, felnőttektől eltérő státusát. A gyermekjogok modern megalapozását jelentő elvi és jogi jelentőségű Genfi

<sup>134</sup> DAVID ARCHARD- COLIN M. MACLEOD (eds): *The Moral and Political Status of Children*. Oxford University Press, Oxford. 2002.

<sup>135</sup> SAMANTHA BRENNAN: Children's Choices or Children's Interests: Which do their Rights Protect? In: DAVID ARCHARD- COLIN M. MACLEOD (eds.) *The Moral and Political Status of Children*. Oxford University Press. Oxford. 2002, 53–69.o.

<sup>136</sup> KARL HANSON: Schools of thought in children's rights. In MANFRED LIEBEL (ed): *Children's Rights from Below, Cross-Cultural Perspectives*, London: Palgrave-Macmillan. 2013. 73.o.

<sup>137</sup> LIEBEL (2013:75)

Nyilatkozatok alapvetően ezt a gondoskodó, jóléti szemléletet tükrözik, s még a Gyermekjogi egyezmény is magán hordozza ennek dominanciáját. Ezekhez az elméletekhez tartoznak azok a megközelítések is, amelyek inkább a felnőtté váló gyermekre tekintenek, ahol maga a folyamat, a fejlődés a központi elem. MASON úgy fogalmaz, hogy a jóléti megközelítésen nyugvó politikák a gyermekjogokra úgy tekintenek, mint a felnőtt-gyermek hatalmi viszony aszimmetriájának intézményesülésére.<sup>138</sup>

A *liberatív elmélet* szerint viszont a gyermekjogok az autonóm racionalitáson alapulnak, és a gyermekek szolgáltatásokhoz való hozzáférés jogát hangsúlyozzák, annak felelőssége mellett, hogy a hatalom nélküli csoportok (itt: gyermekek) kezébe hatalmat adnak. Az *emancipatórikus elmélet* szerint a gyermekek számára a legfontosabb a részvétel joga, egyaránt elfogadja a gyermek felnőtté válási folyamatában betöltött változó és a mai gyermekségében értelmezhető státustát. A gyermekeket társadalmi aktornak tekinti, és kevésbé a felnőttek védelmétől függő egyénnek.<sup>139</sup> A legutóbbi gyermekkor elemzések egyes szerzői már arra helyezik a hangsúlyt, hogy „a gyermekek annyira sebezhetők és sérülékenyek, mint bárki” (HERRING<sup>140</sup>), és kiemelik azt, hogy a biológiai sérülékenység nem összekeverendő a gyermekek társadalmilag konstruált sérülékenységével (LANSDOWN<sup>141</sup>; ARCHARD<sup>142</sup>).

Magam csatlakozom azon szerzőkhöz (FREEMAN), akik véleménye szerint az emberi jogi alapvetés (ezen belül is osztom IGNATIEFF modellje alapján azt a tézist, miszerint a társadalom – így a gyermekek csoportjának – tagjai eltérő szükségleteire változó és rugalmasan értelmezendő jogvédelemmel kell válaszolni) megkérdőjelezhetetlen a gyermekek vonatkozásában. A gyermekjogok egyértelmű elismerést nyertek az ENSZ Gyermekjogi egyezményének elfogadásával, amely 1990-ban „világhódító” útjára indulva formálta át alapjaiban a nemzetközi szinttől a helyi jogalkotást és jogalkalmazást is szerte a világon. A jogok gyakorlása kapcsán – különös tekintettel arra, hogy például a gyermek legfőbb érdekének gyermekjogként való rögzítése a Gyermekjogi egyezmény 3. cikkében megtörtént, azonban érvényesítését e cikk alapján pedig éppen a hatóságok és benne felnőttek kezébe teszi az egyezmény maga – elfogadóbb vagyok bizonyos fokú paternalista állásponttal, a gyermekek védelme érdekében.

---

<sup>138</sup> JAN MASON: Child Protection Policy and the Construction of Childhood: In: JAN MASON-TOBY FATTORE (eds) *Children Taken Seriously: In Theory, policy and practice*. Jessica Kingley publishers. London, 2005, 91-97.o.

<sup>139</sup> LIEBEL (2013:20)

<sup>140</sup> JONATHAN HERRING: Vulnerability, Children and the Law. In: MICHAEL FREEMAN (ed): *Law and Childhood Studies*. Oxford University Press. Oxford, 2012.

<sup>141</sup> GERISON LANSDOWN: Children's Rights. In: BERRY MAYALL (ed) *Children's Childhoods: Observed and experienced*. Falmer Press. London, 1994.

<sup>142</sup> DAVID ARCHARD: *Children: Rights and Childhood*. (3rd edn). Routledge. Abingdon, 2015.

Összegzésképpen tehát a modern emberi jogi szemlélet szerint a hagyományos jogegyenlősítő szemlélet meghaladottá válik a jogállamiság feltételeinek kialakulásával és kiépített garanciáival az alapvető jogok és szabadságok vonatkozásában. A gyermekjogok speciális garanciarendszerének kiépítése indokolt, mert a gyermek életkorából, fejlődő képességeiből fakadó különleges, védendő státusban van. Ugyanakkor a jogviszony jellemzője és specialitása, hogy a gyermekjogok érvényesítéséért nagyobb részt a felnőttek felelősek és nem az elsődleges jogalany gyermekek. Ezért is nagyon fontos, hogy a gyermekek gyermekjogi jogtudatosságának növelése mellett, a felnőttek gyermekjogi ismereteinek bővítése is prioritás legyen. Ha a gyermek-felnőtt viszonyban, legyen az családi, óvodai, iskolai kapcsolat, a gyermekekkel való bánásmód a gyermekjogok elismerésén és tiszteletén nyugszik, válik lehetővé a gyermekjogtudatosság öröklődése és egy, a gyermekeket jogaik birtokosaként számon tartó társadalom kiépülése a Gyermekjogi egyezménynek megfelelően.

A gyermekjogok dogmatikai kérdéseit, problémafelvetését és definíciós kísérletét, valamint a jogviszony hármasságának (szülő-gyermek-állam) specialitását, továbbá a gyermekjog elméletek áttekintését követően alábbiakban témánk szempontjából mérföldkőnek tekinthető Gyermekjogi egyezményhez vezető út állomásait veszem végig, a gyermekjogi mozgalom ismertetése mellett.

### 3. A nemzetközi gyermekjogi keretrendszer kialakulása – a modern gyermekjogi mozgalom fejlődése 1989-ig

#### 3.1. Genfi Gyermekjogi Nyilatkozatok (1924, 1959)

THOMAS SPENCE brit radikális gondolkodó, a nők egyenjogúsága mellett az elsők között említi a gyermekek jogainak elismerését is – noha természetesen nem a modernkori jogfelfogás értelmében. 1796-ban publikálta „A kisgyermekek jogai”<sup>143</sup> című munkáját, amelyben úgy fogalmazott a pamfletben szereplő nő és az arisztokrácia közötti párbeszédben, hogy a föld gyümölcsseinek élvezetében való teljes részesedéshez joguk van, az anyatejhez, a táplálékhoz, a gondoskodáshoz, a tisztasághoz, a kényelmes ruházathoz és fedélhez a fejük felett.

Az első világháborút követően, az újonnan formálódó nemzetközi szervezetek az emberi jogok védelme terén is elkezdtek tevékenykedni. A gyermekek védendő státusa megjelent a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) napirendjén is, amikor elfogadta a *fiatal személyek éjszakai (ipari) munkájáról szóló*,<sup>144</sup> valamint a *mezőgazdasági munka során alkalmazandó korhatárrol szóló*<sup>145</sup> egyezményeit, 1919-ben és 1921-ben.

A gyermekjogok formális védelmére alapvetően elsőként a brit EGLANTYNE JEBB tett lépéseket. A szociálisan érzékeny, közügyekért tenni akaró, jómódú család gyermekeként, oxfordi történelmi tanulmányait követően, még gyakorló fiatal tanárnőként fordult a gyermekszegénység és nélkülözés témája felé, előbb elméleti szempontú kutatóként, később aktivistaként is. JEBB látogatást tett Macedóniában 1913-ban, majd az első világháború alatt figyelme arra irányult, hogy a háború maga és saját hazája, mint az antant szövetségesek egyike által, többek között az Osztrák-Magyar-Monarchiában élő gyermekek nélkülözését és helyzetének romlását okozták. 1919 tavaszán kiállt a londoni Trafalgar térre szórólapot osztani, amelynek főcímeiként az állt: „*A mi blokádunk okozza gyermekmilliók éhhalálát*”.<sup>146</sup> Az akciót követően JEBB-et elfogták és pénzbírsággal sújtották. Azonban elhivatottságát és tenni akarását nem sikerült visszafogni, megalapította, RAMSAY MACDONALD miniszterelnök barátjaként tisztelt munkáspárti képviselőhöz hozzámment nővérével, DOROTHY BUXTON-nal együtt 1919

---

<sup>143</sup> THOMAS SPENCE: *The Rights of Infants*. <http://www.thomas-spence-society.co.uk/rights-of-infants/> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>144</sup> Night Work of Young Persons Employed in Industry. ILO Convention, 1919 (No. 6). [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312151](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312151) (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>145</sup> Minimum Age (Agriculture) Convention, 1921 (No. 10). [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:55:0::55:P55\\_TYPE,P55\\_LANG,P55\\_DOCUMENT,P55\\_NODE:CON,en,C010/Document](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:55:0::55:P55_TYPE,P55_LANG,P55_DOCUMENT,P55_NODE:CON,en,C010/Document) (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>146</sup> „Our Blockade has caused this – millions of children are starving to death”. <http://www.savethechildren.org.uk/about-us/history> (letöltés ideje: 2018. május 22.) . Fordította L.Á.

májusában, a Royal Albert Hall-ban az azóta is aktív civil szervezetet, a *Save the Children Fund*-ot, amely a korábban a brit kormányra az antant blokád felmondásáért már nyomást gyakorló *Éhínség ellen Küzdő Tanács*<sup>147</sup> utódja volt. A *Save the Children* a kezdeti tervek szerint nem állandó szervezatként működött volna, hanem egyes országokat érintő segélyakcióhoz kötődően gyűjtött volna pénzt, ad hoc bázison, amely aztán a későbbiekben bővült a gyermekjogokat érintő kampányfeladatokkal is.

Látva a Balkán országaiban és Oroszországban a gyermekek súlyos helyzetét az I. világháborút követően és felismerve, hogy a gyermekek érdekében nemcsak ad hoc jelleggel, hanem folyamatosan kell tevékenykedni, JEBB kidolgozta az ún. *Gyermekek Chartáját*, amelyet azzal juttatott el a Népszövetségnek, hogy „meggyőződésem, hogy szót kell emelnünk bizonyos gyermekjogok elismeréséért, és harcolnunk kell általános elfogadásukért”.<sup>148</sup>

A Charta gyors sikere köszönhető volt részben a Népszövetség brit dominanciájának, valamint annak, hogy a Nyilatkozatot MACDONALD miniszterelnök nyújtotta be a Népszövetség Közgyűlésének, amelynek elnöke 1924-25-ben GIUSEPPE MOTTA, többszörös svájci szövetségi elnök a *Save the Children Union* lelkes támogatója volt. Magyar vonatkozása miatt különösen érdekes, hogy APPONYI ALBERT<sup>149</sup> gróf javaslata volt, hogy a Nyilatkozat elfogadásáról a Közgyűlés plenáris ülése döntsön. A Népszövetség 1924-ben el is fogadta a JEBB javaslatát tartalmazó (ún. első) *Genfi Nyilatkozatot*,<sup>150</sup> amely elsősorban a gyermekek jólétét biztosító alapvetőnek titulált jogokat tartalmazta. A dokumentum azonban a Népszövetség 1946-os feloszlásával elvesztette jogi alapját.

JEBB újragondolta a jótékonyág hagyományos célját és módját, nagyobb hatékonyságra igyekezett törekedni, akár az üzleti életből ellesett fogásokkal is. Így egy újságíró barátja segítségével, a *Save the Children* a széles közönség előtt addig ismeretlen, a gyermekek szenvedéséről szóló fotókkal, filmrészletekkel erősítette egyfajta propagandává a kampányt, hosszabb távú célokkal is számolva a Nyilatkozat kapcsán, hangsúlyozta, hogy „át kell alakítani a jogszabályokat és az erkölcsöket... nyomást kell gyakorolni a még mindig érzéketlen tömegekre.”<sup>151</sup>

---

<sup>147</sup> Fight The Famine Council. Fordította: L.Á.

<sup>148</sup> <http://www.savethechildren.org.uk/about-us/history> (letöltés ideje: 2018. május 22.) Fordította: L.Á.

<sup>149</sup> APPONYI ALBERT főrendiházi tag, országgyűlési képviselő 1923-tól Magyarországot fődelegátusként képviselte a Népszövetségben, Genfben bekövetkezett haláláig.

<sup>150</sup> Geneva Declaration of the Rights of the Child. Adopted 26 September, 1924, League of Nations <http://www.un-documents.net/gdrc1924.htm> (letöltés ideje: 2018. május 22.) A teljes szöveget lásd az értekezés 1. számú mellékletében.

<sup>151</sup> “Transform the laws and the mores” and to “strike the masses still too insensitive” (fordította: L.Á.) idézi WERNER: “Remise de la Déclaration de Geneve” című munkájából DOMINIQUE MARSHALL: The construction of children as an object of international relations: The Declaration of Children’s Rights and the Child Welfare



Ez a Nyilatkozat kiemelkedően fontos a modern gyermekjogi mozgalom alakulásában. Ugyanakkor megjegyzendő, hogy nem jogokról szól, nem is említ gyermekjogokat – címétől eltekintve. Elsősorban és alapvetően a gyermekről szól, mint olyasvalakiről, akiről különböző módokon rendelkezni kell védelme érdekében. A deklaráció a korszak jóléti-paternalista megközelítését jól tükrözi, s nem tartalmaz semmilyen utalást a gyermekekre, mint aktív cselekvőre, akinek politikai-polgári jogai lennének.<sup>152</sup> A progresszívebb kortárs gondolkodók – mint például JANUSZ KORCZAK *A gyermek joga a tiszteletre* című munkájában – kritizálták is a nyilatkozatot, annak puha jellege, jóakaraton múló megfogalmazása miatt, amely nélkülözi a valódi kötelezettségvállalást.<sup>153</sup> VAN BUEREN szerint ugyanakkor a nyilatkozatot úgy kell tekinteni, mint amely megteremtette a nemzetközi gyermekjogi mozgalmat.<sup>154</sup> ALSTON és TOBIN a XX. század második felének gyermekjogok védelmére tett törekvések inspirációjának tartja.<sup>155</sup> A Nyilatkozatot megerősítette a Népszövetség 1934-ben és az állam-és kormányfők kötelezettséget vállaltak, hogy beépítik rendelkezéseit születendő jogszabályaikba.<sup>156</sup>

A Save the Children Union 1924 nyarán Bécsben rendezett, 4. Gyermekkorról szóló Nemzetközi Konferencia programjának egyharmadát a Nyilatkozat tárgyalásának szentelte, és felhívta az államokat, hogy nemzeti jelentéseket készítsenek a gyermekjogok helyzetéről és javasolta az államoknak, hogy fogadjanak el saját gyermekjogi chartákat.

A Nyilatkozatot belengte a háború okozta pusztítás szelleme, azonban JEBB és BUXTON progresszív felfogásának köszönhetően, a jótékonyság és a segélyezés mellett, *a prevenció* is megjelent a gyermekek és családjaik segítése kapcsán.

A Népszövetség helyét, annak a második világháború kitörésével együttjáró végérvényes bukását követően, 1946-ban átvette az ENSZ. Ugyanabban az évben december 11-én létrehozták eleinte ideiglenes szándékkal, a háború pusztítását átélt gyermekek – elsősorban ruhákkal, élelmiszerrel, gyógyszerrel történő – megsegítésére, *az ENSZ Nemzetközi Gyermek Gyorssegélyalapját* (United Nations International Children's Emergency Fund),<sup>157</sup> amelynek nevét 1953-ban rövidítették az ENSZ Gyermekalapjára (UN Children's Fund), de máig is az

---

Committee of League of Nations, 1900–1924. In: *The International Journal of Children's Rights*. 1999/7. 103–147.o.

<sup>152</sup> MÅLFRID GRUDE FLEKKØY: *Children's rights*. Gent, 1993. 58.o.

<sup>153</sup> Idézi ALISTAIR MACDONALD QC: *The Right of the Child. Law and Practice*. Family Law. Jordan Publishing. 2011. 13.o.

<sup>154</sup> GERALDINE VAN BUEREN: *The International Law on the Rights of the Child*. Martinus Nijhoff. 1998. 8.o.

<sup>155</sup> PHILIP ALSTON- JOHN TOBIN: *Laying the Foundations for Children's Rights*. UNICEF. 2005. 4.o.

<sup>156</sup> Report of the Secretary General (1934) International Child Welfare Review 30. Idézi VAN BUEREN (1998:9)

<sup>157</sup> <https://www.unicef.org/about-us/70-years-for-every-child> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

eredeti betűszava: UNICEF-ként ismert. Ekkortól az ENSZ állandó szakosított szerveként működik.<sup>158</sup>

Amellett, hogy az ENSZ Közgyűlése elsősorban az 1948-ban elfogadott, Emberi Jogok Nemzetközi Egyezményének érvényre juttatásával bajlódott, 1959-ben mégis újabb *Nyilatkozatot fogadott el a Gyermekek Jogairól (ún. második Genfi Nyilatkozat)*,<sup>159</sup> amely már továbblépett a JEBB-féle elvi nyilatkozaton, azonban még ez sem bírt kötelező erővel.

A második Genfi Nyilatkozat megerősítette az alapvető emberi jogok, az emberi méltóság tisztelete mellett, hogy a gyermeknek fizikai és értelmi képességeinek fejlődéséből fakadóan különleges védelemre és gondoskodásra van szüksége, ideértve a megfelelő jogi védelmet, születése előtt és után. Továbbá kimondta, hogy a gyermekeknek joga van egy boldog gyermekkorra, a nyilatkozatban rögzített jogok és szabadságok élvezetére, amelyet el kell ismerjenek a szülők, mint egyének, de a kormányok is.

A két nyilatkozat tartalmában jól tükrözi az eltelt évtizedek változásait az emberi jogok és az állami szerepvállalás összefüggésében. Súlyos nyomot hagyott a II. világháború pusztítása, amely a garanciális elkötelezettség mellett fokozott felelősségvállalást írt már elő a gyermekjogok védelme és érvényesítése érdekében az államok számára – igaz, még mindig csak ajánlás formájában.

A második Genfi Nyilatkozat is alapvetően a kornak megfelelő jóléti megközelítést tükrözi, amely elsősorban a gyermekek védelmére koncentrál, s kis hangsúlyt kap még a gyerekek jogaik tudatában való megerősítése, az autonómiájuk vagy részvételi jogaik. Megjegyzendő, hogy ekkor került először rögzítésre nemzetközi nyilatkozatban a gyermek érzelmi jóllétének biztosítása.<sup>160</sup>

Noha nem szabályozza a gyermekjogok minden területét a második Genfi Nyilatkozat sem, valamint elvi ajánlást, s nem konkrét feladatellátást terhel az államokra, mégis előrevetül az gyermekjogok nemzetközi szintű, átfogó – az emberi jogok védelmén túlmutató, speciális – szabályozásának szükségessége.

---

<sup>158</sup> Élén főigazgató áll, akit az ENSZ főtitkára nevez ki 5 évre. Legfőbb döntéshozó szerve a Végrehajtó Tanács, amelyet a Gazdasági és Szociális Tanács választ. Központja New Yorkban működik. Több helyen van regionális irodája (Európában Genfben), illetve területi képviseleti rendszerrel működik az egyes országokban (ún. nemzeti bizottságok. Hazánkban az UNICEF Magyar Bizottság Alapítvány működik. [www.unicef.hu](http://www.unicef.hu) (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>159</sup> Declaration of the Rights of the Child. Adopted by UN General Assembly Resolution 1386 (XIV) of 10 December 1959. <http://www.un-documents.net/a14r1386.htm> (letöltés ideje: 2018. május 22.) A teljes szöveg szerző által készített nem hivatalos fordítását lásd az értekezés 1. számú mellékletében.

<sup>160</sup> MACDONALD (2011:17)

JEBB mellett KORCZAK (HENRYK GOLDSZMIT) tekinthető a gyermekjogi és a gyermekek egyenjogúságáért folytatott mozgalmak előfutárának.<sup>161</sup> Az asszimiláns zsidó családból származó lengyel pedagógus, publicista, író, orvos személyében, a XX. század első, és máig egyik legjelentősebb gyermekjogi aktivistájaként tisztelhető. KORCZAK alapította meg a híres varsói Árvaházat (Dom Sierot),<sup>162</sup> aki az ott élő közel 220 gyerekkel és partnerével, STEFANIA WYLCZINSKÁ-val együtt halt mártírhálált a treblinkai náci megsemmisítő táborban. Szellemissége abszolút újszerű volt: KORCZAK úgy vélte, elsősorban nem követeléseket kell támasztani a gyermekekkel szemben, hanem alapos megismerésükre kell törekedni, mert csak így lehet nevelni, képezni őket, mindig figyelve a bennük rejlő lehetőségekre. A gyermekek felnőttekkel való együttélésének új modelljét alakította ki, fő alapelve a személyiség feltétlen tisztelete volt. A Dom Sierot-ban a gyermekek önkormányzatot vezettek, saját szabályrendszerrel, önálló bírósággal.

Nevéhez fűződik az első gyermekek által írt folyóirat is, 1926-ban alapította meg a *Kis szemle* című periodikát, amelynek szerzői gyermekek voltak, s amelynek négy éven keresztül szerkesztője volt. Kivételes pedagógiai (és neveléstörténeti) jelentőséggel bír az 1919-ben Varsóban megjelent „*Hogyan szeressük a gyermeket*” című, viszonylag kis terjedelmű, azonban annál meghatározóbb munkája, amely nemzetközi téren is talán KORCZAK legismertebb műve. 1929-ben került kiadásra „*A gyermek joga a tiszteletre*” című könyv, amelyet azóta számos nyelvre lefordítottak, s egyértelmű hatást gyakorolt az elkövetkező idők gyermekfelfogására, a gyermekjogok fogalmának pontos körülhatárolására és letisztulására, az egész pedagógiai gondolkodás és nevelési gyakorlat fejlődésére. Gyermekkönyveit szintén megismerhette a világ.<sup>163</sup>

A modern pedagógia vonatkozásában is úttörőnek számító gondolatai máig ható érvénnyel bírnak. „Úgy vélte, hogy a felnőttek nem tanúsítanak elegendő figyelmet, szeretetet és

---

<sup>161</sup> <http://polinst.hu/node/7892> (letöltés ideje: 2018. május 22.) Korczak halálának hetvenedik évfordulója alkalmából a lengyel parlament Marek Michalak lengyel gyermekjogi ombudsman kezdeményezése nyomán a 2012-es évet Janusz Korczak-émlékévként nyilvánította, amelyet világszerte különféle tudományos-és kulturális rendezvény kísért. A magyar ombudsman 2012. december 10-én, az Emberi Jogok Nemzetközi Napján tisztelgett Korczak emléke előtt, azzal, hogy átnevezte panaszírodáját Korczak-teremmé, valamint Michalak gyermekjogi ombudsmannal együtt felavatta az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalában elhelyezett márvány emléktáblát, és emlékkiállítás nyitott meg, a Lengyel Kultúrintézet támogatásával. Korczak munkásságával foglalkozó, örökségét ápoló Janusz Korczak Társaság a világ számos országában (Magyarországon is) működik.

<sup>162</sup> Az intézmény 1912-től 1942-ig működött a Krochmalna utca 92 szám alatt, és felépítését az Árva Gyermekek Segítségére Létrehozott Társaság tette lehetővé, Korczak egészen 1932-ig az épületben lakott. A zsidó gyermekek számára létrehozott árvaházat később a varsói gettóba telepítették át. KORCZAK emberséges körülményeket próbált itt is biztosítani a lehetőségekhez képest. 1942. augusztus elején KORCZAK visszautasítja a számára felajánlott (a gyermekekre azonban nem vonatkozó) menekülési lehetőséget, és neveltjeivel együtt felszállt a treblinkai vonatra, ahonnan soha nem tért vissza.

<sup>163</sup> Az I. MATYKÓ király című gyermekregénye magyarul is megjelent még 1969-ben, amelyet azóta nem adtak ki újra.

tiszteletet a gyermekek iránt, amennyiben nem képesek vagy egyszerűen nem akarják a gyermekben az Embert (az emberi lényt) látni, illetve abban az emberi lényegét és méltóságot észrevenni, elfogadni... Meggyőződéssel vallotta, hogy a gyermeknek természetes joga van ahhoz, hogy a felnőttek (szülők, pedagógusok) sajátos lényét, fejlődésben lévő személyiségét és egész világát figyelembe vegyék, megismerjék, megértsék és tiszteljék. Meggyőződéssel hitte, és elkötelezettséggel hirdette, hogy a gyermeknek joga van a szeretethez, a tisztelethez, a megfelelő fejlődési feltételekhez, a neveléshez, a jelenben való éléshez, a hibavétéshez vagy a kérdéshez. Joga van ahhoz, hogy személyét komolyan vegyék, hogy vágyait elismerjék, hogy szükség esetén segítségben részesítsék. Joga van továbbá elvárni, akarni, érezni, nőni és kibontakozni, sőt meghalni. Ebben a vonatkozásban KORCZAK elévülhetetlen érdeme, hogy *korának gondolkodási modelljeit meghaladva a gyermeki jogokra vonatkozó későbbi nyilatkozatok alapjait rakta le.*<sup>164</sup>

THOMAS HAMMARBERG, az Európa Tanács gyermekjogok mellett a legmesszebbmenőkig elkötelezett, KORCZAK szellemi örökségét hordozó,<sup>165</sup> Nobel-békedíjas korábbi emberi jogi főbiztosa, az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának korábbi tagja úgy fogalmazott, hogy az „*ENSZ Gyermekjogi egyezménye előkészítésében KORCZAK gondolkodásának szerepe volt, biztosan tudom, mert részt vettem benne.*”<sup>166</sup>

### 3.2. 1979 – A Gyermekek Nemzetközi Éve

A Genfi Nyilatkozat 20. évfordulója tiszteletére, 1979 az ENSZ Közgyűlés döntése alapján „*A Gyermekek Nemzetközi Éve*” lett, amelyet azonban hosszú előkészítő munka előzött meg. Az ötlet elsőként JOSEPH MOERMAN,<sup>167</sup> a genfi székhelyű International Catholic Child Bureau (Nemzetközi Katolikus Gyermekek Iroda) főtitkára fejéből pattant ki. A főtitkár nem hitt abban, hogy a hetvenes évekre beköszöntött gazdasági válság és általános politikai szkepszis „nemzetközi évekkel kapcsolatos fásultsággal tűzdelve” eluralkodna a többségen és véleménye szerint számos szervezet és egyén egyaránt elkötelezte magát a gyermekügynek, többek között az ENSZ. Az UNICEF akkor főigazgatója HARRY LABOUISSSE kezdetben nem volt igazán lelkes, hiszen amennyiben az ENSZ támogat egy ilyen kezdeményezést annak felelőssége és költsége

---

<sup>164</sup> FODOR LÁSZLÓ: *Janusz Korczak*. [http://www.rmpsz.ro/web/images/magiszter/2009\\_tavasz/10.pdf](http://www.rmpsz.ro/web/images/magiszter/2009_tavasz/10.pdf) (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>165</sup> THOMAS HAMMARBERG biztos irányításával 2007. november 20-án, a Gyermekjogok Nemzetközi Napján, Varsóban rendezték meg az első Korczak-előadást.

<sup>166</sup> „The 1979 Year of the Child was followed by the drafting of a United Nations Convention on the Rights of the Child. Korczak’s thinking played a role – I know this for certain as I took part in the process.” In: JANUSZ KORCZAK: *The Child’s Right to respect*. Korczak lectures. November 2009. Council of Europe. 8. Fordította: L.Á.

<sup>167</sup> <http://bice.org/en/history-rights-child/> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

egyaránt várhatóan az UNICEF-re hárul, továbbá aggódott, hogy az elkezdett munkájukban fennakadást okoz mindez, valamint az ilyen évekkkel járó csillogó gálaműsorok helyett fontosabb lenne továbbra is a szegény gyermekek valódi megsegítésével foglalkozni. További kérdéseket vetett fel, hogy mennyire érdemes a globális politika napirendjére venni a gyermekügyet, ami magában rejti az átpolitizálódás és politikai konfliktusok veszélyét (lásd hasonlóan a nőjogokkal kapcsolatos vitákat). MOERMAN belga pap léte az előkészítő tárgyalások során biztosította LABOUISSÉ-t, hogy nem kívánja a gyermekügynek szentelt évet a születésszabályozás elleni és anyaság melletti politikai motivációk terévé alakítani. Így az előkészítő munka, már az UNICEF-fel együtt aktívan beindult. Vezetője ugyanakkor továbbra sem támogatta a kapcsolódó gyermekügyi konferencia ötletét – tudva, hogy a második Genfi Nyilatkozatban lefektetett elvek és gyakorlati megvalósulásuk között óriás szakadék tátong, valamint félve a politikai terepre csúszástól –, azonban világossá tette, hogy egy ilyen év megszervezéséhez szükség van a kormányok elkötelezettségére, amely a retorika szintjén túl pénzügyi segítségben is meg kell nyilvánuljon. Norvégia, Hollandia, de számos fejlődő ország is (Fülöp-szigetek, India, Kolumbia, Argentína, valamint több afrikai ország) az ügy mellé állt. Elsősorban azok vonakodtak kissé, akik csak a pénzügyi terhek reális vállalását látták maguk számára elfogadható feladatnak, mint az Egyesült Államok, az Egyesült Királyság, az NSZK vagy Svédország. De mivel a gyermekügynek mégis nehéz nyíltan ellenszegülni, az álláspontok végül közeledtek és *fait accompli*-ként az ENSZ Közgyűlésének döntése alapján 1979 „A Gyermek Nemzetközi Éve lett” az UNICEF égisze és vezetése alatt.

Az ENSZ Közgyűlés 1978. december 21-én hozott határozatában az állt, hogy a Közgyűlés „felismervén a gyermekek jólétének kedvező programok alapvető fontosságát valamennyi – fejlődő és fejlett – államban, nemcsak a gyermekek jóléte, hanem az államok gazdasági és társadalmi előrehaladása szempontjából fontos erőteljesebb erőfeszítés részeként...súlyos aggodalmukat kifejezván, hogy minden erőfeszítés dacára, túl sok gyermek – elsősorban a fejlődő államokban – alultáplált, nem fér hozzá alapvető egészségügyi szolgáltatásokhoz, nem vesz részt a jövőjük alapját jelentő alapvető oktatásban és nélkülöznek az élethez való elemi szükségletek vonatkozásában is 1979-et a Gyermek Nemzetközi Évének nyilvánítja.”<sup>168</sup>

Az eredeti elképzelés a korábbi hasonló ünnepi évektől abban különbözött, hogy bár nemzetközi évként hívták életre, elsősorban mégis az egyes országokra bízták annak helyi/nemzeti szintű megvalósítását, egyfajta „csináld magad” attitűdöt elvárva („do-it-

---

<sup>168</sup> UN General Assembly, *International Year of the Child*, 18 October 1979, A/RES/34/4. <http://www.refworld.org/docid/3b00f1b462.html> (letöltés ideje: 2018. május 22.) Fordította: L.Á.

*yourself affaires*”<sup>169</sup>). Három célkitűzést kellett teljesítenie minden államnak: (1) a gyermekek helyzetéről szóló jelentés elkészítése, (2) a rászoruló gyermekek helyzetének javítására szolgáló új intézkedések megtétele/előkészítése; (3) a jobb gazdasági helyzetben lévő országok hozzájárulásainak növelése a rosszabb helyzetben lévő országok felé.<sup>170</sup>

A határozat szerint az év célja volt az is, hogy elősegítse a gyermekek védelmében fellépő jog- és érdekérvényesítés keretrendszerének kialakítását és erősítse a gyermekek speciális szükségleteinek felismerését a döntéshozókban és a közvéleményben; továbbá, hogy a gyermekek számára kidolgozott programok integrált részei legyenek a gazdasági-szociális fejlődés terveinek, rövid -és hosszútávon fenntartható tevékenységet téve lehetővé nemzeti és nemzetközi szinten egyaránt.

1977-től az előkészítő munka valóban megkezdődött, és LABOUISSSE mindenképpen nő, lehetőség szerint fejlődő országból származót szeretett volna az év külön megbízottjának, így esett a választás a fülöp-szigeteki szociális ügyi miniszterre, DR. ESTEFANIA ALDADA-LIM-re, aki nagyon hatékony és intenzív munkát végzett. Az előkészületek felgyorsulásával együtt, a civil szektor is változáson ment át: fél évvel később 85 civil szervezet bizottságot alakított az év előkészítésére, MOERNAN-nal az élén. Ez a hálózat gyorsan nőtt. 1979-re ezrek vettek már részt benne, a nemzeti bizottságok különbözőségei<sup>171</sup> miatt nagyon sokszínű képet festve, következően abból is, hogy csupán egyetlen közös dolog kötötte össze ezeket a decentralizált csoportokat: a nemzetközi év. Eltérő volt aktivitásuk is, egyesek bélyeg kiadásával teljesítettnek gondolták a feladatot, mások komoly támogatásszerzésben jeleskedtek, vagy nyomást gyakoroltak kormányaikra egyes ügyek kapcsán, hiszen az év egyik fő célkitűzése volt a gyermekek helyzetének monitoringja.<sup>172</sup>

1979 októberében, az ENSZ Közgyűlése négy napos ülést tartott, amelye megvitatta a 85 delegáció tagjaival az év eredményeit, az ország jelentésekkel együtt. Az ülést SALIM SALIN, az

---

<sup>169</sup> MAGGIE BLACK: *The children and the nations*. Chapter 15. The Year of the Child. Unicef, 1986. 360 o.

<sup>170</sup> BLACK (1986:356)

<sup>171</sup> Például az Egyesült Államokban CARTER elnök, rendeletben hozott létre 25 – az elnök által a civil élet szereplői közül választott - tagból álló nemzeti bizottságot (Executive Order 12053 - National Commission on the International Year of the Child, 1979); Szaud-Arábia nemzeti bizottsága azóta is állandó szervként működik (National Committee for the International Year of the Child) Szaudi Nemzeti Gyermejkölési Bizottság néven, amelyet az oktatási ügyekért felelős miniszter vezet.

<sup>172</sup> Számos állam először készített ilyen értékelést, mint például Bissau Guinea vagy Szaud-Arábia, mások egyes kiemelt területekre koncentráltak, mint a táplálkozás minimum feltételeinek biztosítására (Kína, Haiti, Omán), az újszülöttek immunizálására (Bután), a migráns szülők gyermekeinek kérdésére (Luxemburg), az utcagyerekekre (Kolumbia), a háborúk gyermekáldozataira (Nigéria, Libanon); vagy éppen a menekült gyermekekre (Finnország). Sok államban kampányt indítottak különböző célokért, mint az óvodai ellátás megszervezéséért (Benin), vagy az általános iskolai tandíj eltörléséért (India); más államok pedig a jogalkotásban lobbiztak, például az örökbefogadásra vonatkozó (Indonézia), a gyermekbántalmazás elleni (USA) vagy az elhanyagolás elleni (Libéria) új szabályozásért.



ENSZ főtitkára e szavakkal nyitott meg: „*egyetlen olyan kérdés sincs, amely ilyen súlyosan érintene bennünket, vagy lenne közvetlen hatással a világ jövőjére, mint a gyermekeink... akik, a ma gyermekeiként öröklik majd a világunkat és vezetik át a harmadik évezredbe, és hogy az milyen világ lesz, most dől el azon, hogyan formáljuk a testüket és szellemüket.*”<sup>173</sup>

Magyarországon az évhez kapcsolódóan számos gyermek-és ifjúsági kedvezményt juttattak. „*Ma is emléktáblák hirdetik sok bölcsőde, óvoda, iskola, gyermekeket szolgáló művelődési ház (akkor úttörőház) falán az avatás ünnepi dátumát. Még – ez annak idején is ritkaság volt – új gyermekfilm is született. A Móra Kiadó (a monopolhelyzetben lévő állami gyermekkönyvkiadó) is nagy szubvenciót kapott: hihetetlen mennyiségű új gyerekkönyvet dobott piacra hozzáférhető áron és igen szép kivitelben. A Magyar Televíziónak önálló gyerekosztálya volt...*”<sup>174</sup>

Azokban a fejlett országokban, ahol külön bizottságok alakultak az évhez kapcsolódóan, az UNICEF nemzeti bizottságai válláról lekerült a fő felelősség. Minden egyes állam elsősorban a programok során saját nemzetük gyermekeinek problémáira fókuszált, de ez a legtöbb ország esetében nem jelentette ugyanakkor azt, hogy a fejlődő országok gyermekei feledésbe merültek volna. Sokan koncentráltak a „harmadik világ gyermekeire”, mint az éhezés, a menekülés, a bántalmazás áldozataira, hiszen felnőtt egy olyan generáció is, amelyik a kolonializmus hagyatékát nem ismerte már. Az alternatív társadalmi szervezetek között pedig a nyugati világ pazarló fogyasztói szokásainak elutasításaként, a szegényekkel való szolidaritás baloldali-liberális elveit követve figyelem háruult ezekre a gyermekekre. Az észak-európai országokból indulva számos oktatási anyag, iskolai program született és söpört végig a világon.

A Gyermek Nemzetközi Éve tehát erőteljes nyomot hagyott<sup>175</sup> és befolyásolta a későbbi ENSZ aktivitást a fejlődő országok gyermekeinek védelme érdekében és az UNICEF érdeklődésére addig nem különösebben számítható fogyatékossgal élő gyermekek helyzetének fókuszba helyezésével: 1981 a Fogyatékossgal Élők Nemzetközi Éve lett.

---

<sup>173</sup> BLACK (1986: 360) Fordította: L.Á.

<sup>174</sup> TRENCSENYI LÁSZLÓ: Hasznos mulattató. In: *Új Pedagógiai Szemle*. 2002. december. <http://epa.oszk.hu/00000/00035/00066/2002-12-kf-Trencsenyi-Hasznos.html> (letöltés ideje: 2013. december 12.)

<sup>175</sup> 1979-ben született meg a *Mosolyrend* is, amelyet az Év keretében ismert el hivatalosan az ENSZ akkori főtitkára, KURT WALDHEIM. A díj ötlete 1968-ban merült föl a lengyel Kurier Polski szerkesztőségében. 1967-ben hirdettek pályázatot a Mosolyrend logójára, a győztes egy kilencéves kislány lett, aki negyven évvel később a Mosolyrend Nemzetközi Káptalanjának titkára lett. A kitüntetések – mely egy mosolygó napot ábrázoló kitűző – Lengyelország fővárosában, Varsóban adja át a Mosolyrend Nemzetközi Káptalanja évente két alkalommal – tavasszal, illetve ősszel. A jelölteket a gyerekek választják ki szerte a világon. A kitüntetéshez kapcsolódó rituálé részét képezi, hogy az újdonsült lovagoknak mosolyogva kell citromlevet inni, illetve arra is meg kell esküdniük, hogy mindig jókedvűek lesznek és boldoggá fogják tenni a gyerekeket. A Mosolyrend legfiatalabb lovagja MAREK MICHALAK lengyel gyermekjogi ombudsman. A Mosolyrend lovagjai közé tartozik többek között a II. JÁNOS PÁL pápa; ASTRID LINDGREN; NELSON MANDELA; J.K. ROWLING; STEVEN SPIELBERG; SZILVIA svéd királyné; a 14. dalai láma; TERÉZ anya, OPRAH WINFREY. <http://hu.wikipedia.org/wiki/Mosolyrend> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

### 3.3. Globális elköteleződés a gyermekjogi katalógus kidolgozása mellett

1978 februárjában a lengyel kormány az ENSZ Emberi Jogi Bizottságához fordult a Gyermekjogi egyezmény szövegtervezetével, amely az 1959-es Genfi Nyilatkozaton alapult. MOERMAN a Bizottságot arra kérte, hogy halassza el a tárgyalást, mondván, hogy a gyermekjogok elismerése habár kívánatos a legtöbb államban, de véleménye szerint nem lehet siettetni a nemzetközi jog fejlődését. Míg a Genfi Nyilatkozat egy elvi állásfoglalás volt „csupán”, addig egy gyermekjogi egyezmény nemzetközi jogi instrumentum. 1978 végére az ENSZ Közgyűlése, az egyezményt előkészíteni hivatott, a genfi Emberi Jogi Bizottságon belül működő munkacsoport felállításáról döntött, munkájuk befejezésére vonatkozó végső határidő megjelölése nélkül. A Gyermek Nemzetközi Éve alatt számos nemzeti bizottság használta a Genfi Nyilatkozatot kampányai során, ugyanakkor a gyermekjogok elismerése veszélyesebb terepnek bizonyult. *„Bíztatni a kormányokat a gyermekek szükségleteinek megfelelő szolgáltatások nyújtására egy dolog, de a gyermekjogok tiszteletben tartását és annak megsértése esetén a számonkérhetőség kötelezettségét megteremteni pedig egy másik.”*<sup>176</sup>

VAN BUEREN<sup>177</sup> hét indokot jelöl meg, amiért az államok egy nemzetközi egyezmény koncepciójának előkészítésébe kezdtek.

1. A gyermekekkel kapcsolatos hozzáállás jelentősen megváltozott a megelőző évtizedekben, s így a Genfi Nyilatkozat már nem a gyermekek aktuális szükségleteire reflektált.
2. A Nyilatkozat nem volt túlzottan hatékony a gyermekjogok védelme, a jogsértések megelőzése, különösen a diszkrimináció elleni küzdelem terén. Az ENSZ-nek nem csak védelmeznie, hanem aktívan, tevőlegesen is tennie kell a gyermekjogok érvényesüléséért.
3. A gyermekek sérülékenysége a védelem magasabb fokát kívánja meg a rendelkezésre álló jogi eszközöknél.
4. A gyermekjogok elfogadása többet jelent, mint a felnőttek jogainak interpretálását rájuk.
5. Szükségessé vált a különböző jogi eszközökben lévő gyermekjogok egy dokumentumba foglalása és egységesítése.

---

<sup>176</sup> BLACK (1986: 374) Fordította: L.Á.

<sup>177</sup> VAN BUEREN-t idézi (FLEKKOY 1993:59).



6. Sem a Genfi Nyilatkozat, sem a két 1966-os egyezmény<sup>178</sup> nem tartalmaz a gyermekjogok szempontjából fontos területeket (pl. véleménynyilvánítás joga).
7. A Gyermek Nemzetközi Éve számos állam számára elfogadhatóvá tette, sőt rávilágított egy nemzetközi egyezmény elfogadásának szükségességére.

A gyermekjogok elismertetése magában rejtette a politikai konfliktusok kezdetét, amelynek okán például az UNICEF már a tematikus év kapcsán is aggályát fejezte ki, félve, hogy elveszíti a kormányok addigi jóakarátát és esetleg elesik az oktatási-és egészségügyi programjai sikeres folytatásától, finanszírozásától.

1980 februárjában, a lengyel kormány benyújtotta felülvizsgált szövegtervezetét a munkacsoportnak. Az előkészítő munkában több kormányzat aktív szerepet vállalt, mint például Kanada vagy Svédország, s az Emberi Jogi Bizottságon belül igyekeztek az ideológiai semlegesség talaján maradni. Ahogy NILS THEDIN, svéd diplomata fogalmazott, a gyermekek ügye „*az emberi viszonyok, semleges, konfliktusmentes terepe*”.<sup>179</sup>

A Gyermekjogi egyezmény előtti időszakot egyes szerzők szerint *ad hoc* *jótekonyság* jellemezte a gyermekek vonatkozásában, akiket a társadalom legsérülékenyebb és legkiszolgáltatottabb tagjainak tartottak. Azokban a ritka helyzetekben, amikor a gyermekek jogait megemlítették, alapvetően ott sem a 1959-es Genfi Nyilatkozatra hivatkoztak, hanem elsősorban néhány fejlett államban a szüleikkel vagy a hatóságokkal szemben lázadó tinédzserek, az 1968-as diáklázadások utóöngéjének értelmezésében. Mindezek mellett a „jogok” kérdése távol maradt a gyermekvédelmi szervezetek fő profiljától, hiszen elsősorban a jóléti és támogatási kérdésekre koncentráltak (például az UNICEF is alapvetően élelmezésre, egészségügyi ellátásra és oktatásra fókuszált).<sup>180</sup> 1973-ban HILLARY RODHAM,<sup>181</sup> későbbi amerikai külügyminiszter tett találó megjegyzést, miszerint a „*gyermekjog meghatározást kereső szlogen*.”<sup>182</sup>

1979 jelentős szerepet játszott abban, hogy a kormányok számára általában politikai szempontból „nem kívánatos” jelenségek is a nemzetközi politika napirendjére kerültek, mint az utcagyerekek, a fiatalok bűnelkövetők, a gyermekmunka vagy a szexuális kizsákmányolás.

---

<sup>178</sup> A Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya; Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya.

<sup>179</sup> BLACK (1986: 375)

<sup>180</sup> NIGEL CANTWELL: *Are Children's Rights still Human?* In: *The Human Rights of Children. From Visions to Implementation.* (eds.: ANTONELLA INVERNIZZI-JANE WILLIAMS). Ashgate, 2011. 39.o.

<sup>181</sup> Lásd még HILLARY RODHAM: *Children's Rights: A Legal Perspective.* (eds.: PATRICIA A. VARDIN- ILENE N. BRODY): *Children's Rights: Contemporary Perspectives.* New York. Teacher's College Press. 1979 21–36.o.

<sup>182</sup> „The phrase children's rights is a slogan in search of definition.” HILLARY RODHAM: *Children under the law.* In: *Harvard Educational Review.* 1973. Vol 43. No. 4. Fordította: L. Á.

A Gyermekjogi egyezmény tervezetének megszövegezése során került sor először arra, hogy egy gyermekspecifikus nemzetközi jogi instrumentum kezdettől a végéig egy emberi jogi szervezet – az akkori ENSZ Emberi Jogi Bizottsága – fennhatósága alatt került kidolgozásra.

### 3.4. A Gyermekjogi egyezmény előkészítése (1979-1989)<sup>183</sup>

Az előkészítést végző munkacsoport, mint az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának szerve, ahhoz hasonló elv szerinti összetételben állt fel. 1980-ban, 43 taggal, öt régiós kaukusz (*caucus*) kezdte meg munkáját. Tíz hely jutott a 'Nyugatnak' (Nyugat-Európa, Egyesült Államok, Kanada, Ausztrália, Új-Zéland), öt hely a 'Keletnek' (Szovjetunió és a keleti blokk), tizenegy hely Afrikának, kilenc hely Ázsiának, nyolc hely Latin-Amerikának. A rögzített számú bizottsági helyeken belül az egyes országok változhattak, valamint bármennyi ország részt vehetett a munkában, szavazati joggal nem, de javaslati joggal rendelkező megfigyelőként. A Bizottság amúgy is a lehető legtöbb állam bevonását szorgalmazta az előkészítő munkába, elősegítendő a későbbi elfogadást, majd ratifikációt. Az UNICEF és más nem-kormányzati nemzetközi szervezetek is aktívan részt vettek az egyezmény kidolgozásában. A delegációk diplomáciai súlya és részvételük intenzitása természetesen változó volt (például az NSZK évekig alacsonyabb rangú hivatalnokkal képviseltette magát, mire olyan személyt küldött, aki érdemben a nyugat-német kormányt képviselhette). Az évek során nőtt az érdeklődés, az aktivitás a résztvevők részéről, amely kicsúcsosodott a gyakorlatilag kész tervezet második olvasatakor. Az öt kaukusz közül a legkevésbé aktív az afrikai volt és ezen belül is a részt vevő államok az észak-afrikai régióból kerültek ki, semmint délebről. Ehhez hozzátartozik, hogy az előkészítő munkában való genfi részvétel költségei jelentősek voltak és sok állam egyszerűen nem engedhette meg magának a személyes közreműködést küldöttei útján.

Az egyezmény tervezetének második olvasatára 1988 decemberében került sor. Annak ellenére, hogy ekkor sikerült a megszabott időkeretben véglegesíteni a tervezetet, a munkacsoport hivatalosan 1989 februárjának közepén tudta befejezni munkáját és elfogadni a kész tervezetet, amelyet az ENSZ Közgyűlés elé terjesztettek.

Már az előkészítő munka alatt kikristályosodott az az öt terület, amelyben a konszenzus elérése nehéz feladatnak bizonyult, s a második olvasat vitái ezt alá is támasztották.

---

<sup>183</sup> Lásd erről: DAVID JOHNSON: Cultural and Regional Pluralism in the Drafting of the UN Convention on the Rights of the Child. In: MICHAEL FREEMAN-PHILIP VEERMAN (eds.): *The Ideologies of Children's Rights*. Kluwer Academic Publishers. 1992. 95-114.o.

Ilyen volt a gondolat-, lelkiismeret és vallásszabadság, a nemzetközi örökbefogadás, a meg nem született gyermek jogalanyisága és jogai, a hagyományos káros szokások (*traditional harmful practices*), és a gyermekek kötelességeinek kérdése. Ezekben a „problémás” témákban, informális előkészítő csoportok álltak fel a megegyezés és a kompromisszumos szöveg megalkothatósága érdekében.

A *gondolat-, lelkiismeret és vallásszabadság* kérdése már az első tárgyalásokon felmerült, és az egyik legnehezebben megoldható területnek bizonyult. Az informális előkészítő csoport Banglades, Kína, Vatikán, Olaszország, Mexikó, Hollandia képviselőiből állt, a marokkói delegált koordinálása mellett. Képviseltette magát továbbá az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsában konzultatív joggal bíró negyven nem-kormányzati szervezet egyikeként, a Nemzetközi Katolikus Gyermek Iroda is. A cikk szövegére eredetileg az Egyesült Államok tett javaslatot, a vallásszabadság terén hagyományosan elkötelezett államként. A vita abban körvonalazódott, hogy mennyire korlátozható az egyén szabadsága, hol és milyen módon léphet be a szülő a gyermek vallásának megválasztásába. Ebben markáns különbség mutatkozott például az iszlámot követő és a Nyugat országai között. Az egyezmény végső változata a következőképpen fogalmaz:

„1. Az Egyezményben részes államok tiszteletben tartják a gyermek jogát a gondolat-, a lelkiismeret- és a vallásszabadságra.

2. Az Egyezményben részes államok tiszteletben tartják a szülőknek vagy, adott esetben, a gyermek törvényes képviselőinek azt a jogát és kötelességét, hogy a gyermeket e jogának gyakorlásában kibontakozó képességeinek megfelelően irányítsák.

3. A vallás vagy meggyőződés kinyilvánításának szabadságát, csak a törvényben megállapított olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek a közbiztonság, a közrend, a közegészségügy, a közérkölc, vagy mások alapvető jogai és szabadságai védelmének érdekében szükségesek.”

Ez a kompromisszumos szöveg nem garantálja, hogy nem lehet kikényszeríteni a vallás gyakorlását, amit a nyugati és latin-amerikai delegáltak akartak, de nem fűz a korlátozáshoz sem szankciót, amelyet pedig az iszlám államok szerettek volna. Összességében a végső változat inkább elfogadja az iszlám államok aggodalmait és tett engedményeket ebben.

A *nemzetközi örökbefogadás* kérdésében ismét főként az iszlám jogrend szerinti államok számára merült fel komoly akadály, mert az örökbefogadás intézményét jogrendszerük (sem Izraelé) nem ismeri, emellett a latin-amerikai delegáltak egy része elvi megfontolásokból (számos esetben visszaélésre, bántalmazásra adhat lehetőséget) ellenezte a nemzetközi

örökbefogadás intézményét. Ez utóbbinak köszönhetően ezt a kérdést, alapos és részletes, szélesebb értelmezést lehetővé tévő rendelkezésben szabályozták végül.<sup>184</sup>

A *meg nem született gyermek jogainak* kérdése már felmerült az 1959-es második Genfi Nyilatkozatban is, amikor a preambulumban kiterjesztette a védelem szükségességét már a gyermek megszületése előtti státusra.<sup>185</sup> A Vatikán 1980-ban beterjesztett egy tervezetet ezen elkötelezettség megerősítésére, amely ekkor viszont kevésbé volt elfogadható a delegációk számára, mint 30 évvel korábban. A támogató delegációk szerint nemzeti jogrendjükben is megtalálható az a szabályozás, miszerint a gyermeket fogantatásától kezdve védelem illeti meg, véleményük szerint ez a kitétel nem feltétlenül tiltja az abortusz lehetőségét, hiszen számos ország közülük engedélyezi azt bizonyos esetekben. Az ellenzők érvelése főként arra támaszkodott, hogy a preambulumnak is semlegesnek kell lennie, mivel az abortusz kérdését az egyes államok különbözőképpen szabályozzák, az egyezmény elfogadása érdekében nem szabad a „gyermek” státusát terhelni ilyen értékhozó kitétellel, hogy az se az abortusz támogatói, se ellenzői számára nem adhasson muníciót, fogalmazott az amerikai delegáció.

A Preambulumba végül az a kitétel került be, hogy [a Résztes Államok...] *„figyelembe véve, hogy – amint azt a Gyermek Jogairól Szóló Nyilatkozat is említi – „a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után” egyaránt, [a következőkben állapodtak meg:]”*

Ezzel kihúzták a méregfogát annak, hogy a gyermek meghatározásáról szóló 1. cikkben került volna utalás a meg nem született gyermek státusára, jogi kötőerőt vonva maga után. Így az életpárti delegációk is nyugodt szívvel fogadhatták el az egyezmény szövegét.

A *káros hagyományos szokások (harmful traditional practices)* kérdésében a Save the Children Sweden nyújtott be javaslatot, több mint 40 civil szervezetet tömörítő ad hoc csoport részéről, hogy kerüljön rögzítésre, az államok megtesznek mindent e gyakorlatok megszüntetésére. Idesorolandó kiváltképp a lányok és fiatal nők nemi szervének megcsonkításának (*female genitale mutilation, FGM*)<sup>186</sup> szokása, amelynek explicit megjelölését azonban elutasítottak végül mondván, hogy helytelen lenne egyetlen szokást kiemelni. 1986-ban publikálták azt a

---

<sup>184</sup> A későbbiekben további külön szabályokat állapított meg a mára 80 állam által elfogadott, A gyermekeknek a nemzetközi örökbefogadások terén való védelméről és az ilyen ügyekben történő együttműködésről szóló, Hágában, 1993. május 29. napján kelt Egyezmény.

<sup>185</sup> „Whereas the child, by reason of his physical and mental immaturity, needs special safeguards and care, including appropriate legal protection, *before as well after birth.*” (The Declaration on the Rights of the Child, UN GA in 1959. Resolution 1386 (XIV). (Kiemelés: L.Á.).

<sup>186</sup> Az Egészségügyi Világszervezet (WHO) adatai szerint, a lányokat érinti leginkább születésüktől 15 éves korukig ennek veszélye, és ma kb. 125 millió lány, nő él a szokást gyakorló 29 afrikai és közép-ázsiai országban. <http://www.who.int/en/news-room/fact-sheets/detail/female-genital-mutilation> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

jelentést, amely a káros hagyományos szokásokkal foglalkozó munkacsoport dolgozott ki. Ebben úgy értelmezték a „káros hagyományos szokások” terminusát, hogy az tartalmazza mindazokat az eljárásokat, amelyek a nők és gyermekek egészségét károsan befolyásolják, így az FGM mellett, a csonkítás más formáit (például arc bevagdálása), a nők erőszakos táplálását, korai házasságát, számos termékenység feletti ellenőrzést megtiltó szokást. A vita egyebekben kiterjedt más hagyományos szokásra is, így az egyes kultúrákban teljesen bevett becsületgyilkosságok és a fiúgyermekekkel szembeni kedvezményező bánásmód következményeire is.

Végül az egyezmény egészséghez való jogról szóló 24. cikke tartalmazza, hogy „*az Egyezményben részes államok megtesznek minden alkalmas, hatékony intézkedést annak érdekében, hogy megszüntessék a gyermekek egészségére káros hagyományos szokásokat.*”<sup>187</sup>

A *gyermekek kötelességei* a gyermekjogok tárgyalásának örökzöld témája. A második olvasat első hetében a szenegáli delegátus javaslatot nyújtott be, amely tartalmazta volna, hogy a gyermeknek kötelessége szülei tisztelete és szükség esetén a segítségnyújtás.<sup>188</sup> A javaslatot a húsz felszólaló kétharmada ellenezte, annak ellenére, hogy a szenegáli képviselő Afrika és Ázsia kulturális értékeire hivatkozott a rendelkezés elfogadása érdekében. Az ellenzők között volt az Egyesült Államok és Ausztrália is, akik azzal érveltek, hogy a gyermek szülei iránti tisztelete nem kikényszeríthető a jog által, ezért egy nemzetközi szerződés hatáskörén kívül esik. Az ILO aggályát fejezte ki, hogy a szükség esetén történő segítség nyújtásának kötelezettsége a gyermekmunka bátorítását jelentené. Az UNICEF képviselője úgy fogalmazott, hogy ez lenne az első eset, amikor egy ENSZ emberi jogi egyezmény kötelességekről rendelkezik. Argentína aggálya arra vonatkozott, hogy nem látja kivitelezhetőnek, hogy egy állam e cikk betartásáról jelentést tudjon tenni. Szenegál végül elfogadta a kanadai delegáció javaslatát, hogy a kérdés megvitatására az oktatás céljaival

---

<sup>187</sup> 2001 decemberében az ENSZ Közgyűlése elfogadott egy, a nők és lányok egészségét károsan befolyásoló hagyományos és szokásos eljárásokról szóló határozatot, amely részletes javaslatokat tartalmaz a részes államok számára. Traditional or customary practices affecting the health of women and girls. A/RES/56/128. 30 January 2002. <http://www.refworld.org/docid/3da44ae4e.html> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

2014-ben az ENSZ Gyermekjogi és CEDAW Bizottsága közös ajánlást adott ki a káros hagyományos szokásokról. Joint general recommendation/general comment No. 31 of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women and No. 18 of the Committee on the Rights of the Child on harmful practices. CEDAW/C/GC/31/CRC/C/GC/18 [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?SymbolNo=CEDAW/C/GC/31/CRC/C/GC/18](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?SymbolNo=CEDAW/C/GC/31/CRC/C/GC/18) (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>188</sup> Hasonló normaszöveget találni az Emberek és Népek Jogainak Afrikai Chartájában is. „Art 29. The individual shall also have the duty... to preserve the harmonious development of the family and to work for the cohesion and respect of the family; to respect his parents at all times, to maintain them in case of need.” Africal Charter on Human and People’s Rights. Adopted 27 June 1981, OAU. [http://www.achpr.org/files/instruments/achpr/banjul\\_charter.pdf](http://www.achpr.org/files/instruments/achpr/banjul_charter.pdf) (letöltés ideje: 2018. május 22.)

foglalkozó munkacsoport munkájában vegyen részt. Ezt követően került megszövegezésre az oktatás céljait taglaló 29. cikkben végül az, hogy *„a gyermek tudatába kell vésni a szülei, személyazonossága, nyelve és kulturális értékei iránti tiszteletet, valamint annak az országnak, amelyben él, továbbá esetleges származási országának a nemzeti értékei iránti és a sajátjától különböző kultúrák iránti tiszteletet.”*

A fentiekben tárgyalt öt kiemelten fontos, kulturális-társadalmi szempontból érzékeny kérdés tisztázását követően, az egyezmény elfogadása – annak nyugati politikai filozófiában gyökerező természete mellett – egyértelmű hitvallás az alapvető emberi jogként elismert gyermekjogok kultúrák közötti konszenzusos tisztelete mellett.

Összegzésképpen a gyermekjogok jogi megfogalmazása és a mozgalom térnyerése a XX. század sajátja. Jogi kötőerővel nem bír ugyan, de meghatározó a későbbiekre nézve az EGLANTYNE JEBB névvel fémjelzett, elsősorban jóléti megközelítésű két Genfi Nyilatkozat (1924, 1959), amely kikövezte az utat a lengyel inspirációra és tervezeten nyugvó nemzetközi egyezményben foglalt gyermekjogkatalógusig. A tíz éves globális előkészítő munka alatt kikristályosodott öt vitás terület, amelyben a konszenzus elérése nehéz feladat volt, jól mutatja, hogy az egyezmény nemzetközi „legkisebb közös többszörös,” amely univerzális keretrendszert hozott létre, de kellően semleges maradt és kevésbé részletes szabályokat tartalmaz bizonyos érzékeny kérdésekben.

## 4. A Gyermekjogi egyezmény megszületése

### 4.1. Univerzális ratifikáció – az Amerikai Egyesült Államok, mint kivétel

A Gyermekjogi egyezmény tíz év előkészítő munkát követően, 1990. szeptember 2-án lépett hatályba, majdnem egy évvel azután, hogy 1989. november 20-án (a Gyermek Nemzetközi Éve 10., és a Genfi Nyilatkozat elfogadása 30. évfordulójának évében) az ENSZ Közgyűlése elfogadta. Azóta az Amerikai Egyesült Államok kivételével a Föld minden államában ratifikáltak, a magyar törvényhozás – a közép-kelet európai térségben az elsők között – az 1991. évi LXIV. törvénnyel<sup>189</sup> hirdette ki.

2. ábra A Gyermekjogi egyezményt ratifikáló (sötétkék) és aláíró (kék) államok 2018. június.



Forrás: UN Human Rights Office of the High Commissioner. <http://indicators.ohchr.org/>

Az USA, CLINTON elnöksége alatt 1995-ben aláírta az egyezményt, de nem ratifikálta a mai napig – annak ellenére, hogy az egyezmény előkészítésében és megszövegezésében mind a REAGAN, mind a BUSH-adminisztráció révén az Egyesült Államok oroszlánrészt vállalt.<sup>190</sup> A ratifikáció nehézségeinek több oka is van. Az egyik, hogy az Egyesült Államok közjogi rendszerében magasra teszik a küszöbét a bármilyen nemzetközi egyezményhez való

<sup>189</sup> 1991. évi LXIV. törvény a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről; [http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=99100064.TV](http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99100064.TV) (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>190</sup> Lásd erről bővebben: SUSAN KILBOURNE: U.S. Failure to Ratify the U.N. Convention on the Rights of the Child: Playing Politics with Children's Rights. In: *Transnational Law and Contemporary Problems*, 1996 (6), 447.o. LAWRENCE LEBLANC: *The Convention on the Rights of the Child*. Lincoln: University of Nebraska Press, 1995.

csatlakozásnak. Ennek folyamata röviden a következő: az elnök az egyezményt megküldi a Szenátusnak, ahol kétharmados támogatásra van szüksége (csak úgy, mint egy alkotmánymódosításhoz). A Gyermejjogi egyezmény sosem került szavazásra: már az előzetes egyeztetések során elbukott. Mind a CLINTON, mind később az OBAMA-adminisztráció támogatta és sürgette ugyan a ratifikációt, de a republikánusok végig elleneztek és világossá tették, hogy a Szenátus nem fogja megszavazni.

Mindezek mellett a ratifikáció melletti lobbizás és kampány 1989 óta töretlenül folyik, 2002-ben formálisan is megalakult egy emberi jogi aktivistákból, civil szervezetek képviselőiből, egyetemi kötődésű személyekből álló csoport (The Campaign for US Ratification of the Convention on the Rights of the Child), amely kifejezetten az egyezmény elfogadását tűzte zászlajára.<sup>191</sup> Érveik szerint az egyezmény segít forrásokat irányítani azokhoz a gyermekekhez, akiknek a legnagyobb szükségük van rá, további segítséget nyújt az amerikai és más országokban élő gyermekeknek jogaik gyakorlásához, támogatja a szülők jogait gyermekeik felneveléséhez, hozzájárul a gyermekek jogait és jóllétét érintő szakpolitikák és jogszabályok koherens és átfogó rendszerének kiépítéséhez, visszaállítja az Egyesült Államok globális emberi jogi elkötelezettségét és vezetőszerepét.

A támogatók azt is felhozzák, hogy a Külügyminisztériumnak már így is rendszeresen jelentést kell tenni az ENSZ Gyermejjogi Bizottságának az USA által elfogadott két Fakultatív Jegyzőkönyv végrehajtásáról. Továbbá a szuverenitás védelme kapcsán a *Reid v. Covert-ügyben* (1957) a Legfelsőbb Bíróság kimondta, hogy az amerikai kormányzat egyetlen intézménye sem kap alkotmányos felhatalmazás nélkül semmilyen nemzetközi szerződésből fakadóan többlet hatalmat. Valamennyi, az Egyesült Államok által ratifikált emberi jogi szerződés tartalmaz egy olyan klauzulát, amely szerint a jogi kötőerőhöz szövetségi és állami szintű támogató jogszabályok rendelkezéseire van szükség. Ennek megfelelően a Kongresszus és az államok törvényhozásai maguk döntenek el, mikor és hogyan inkorporálják egy nemzetközi egyezmény rendelkezéseit saját jogukba.

Míg a ratifikáció halogatásának veszélyeit a következőkben látják:

- Az Egyesült Államok kormányzatának jelenleg nincs „szava” az egyezmény végrehajtásáról szóló ENSZ-tárgyalások során a többi ország vonatkozásában, amely

---

<sup>191</sup> <http://www.childrightscampaign.org/about> (letöltés ideje: 2017. április 28.)



csökkenti az amerikai befolyást és hitelességet a gyermekek jogainak nemzetközi szintű védelmében.

- Az Egyesült Államok továbbra is abban a nem kívánatos helyzetben marad, hogy a világon egyedülként nem fogadta el az egyezményt.
- Az Egyesült Államokban élő gyermekek és szüleik kedvezőtlenebb helyzetben lesznek összehasonlítva a világ többi országában élőkkal, mert az egyezmény rendelkezéseiből fakadó elemzések, a gyermekek helyzetére vonatkozó adatgyűjtés, statisztika nem érhető el.
- Az egyezmény akkor válhat valóban univerzálissá, ha az Egyesült Államok is elfogadja azt.

MACCORMACK szerint „*az egyezmény el nem fogadásával csak veszítünk és nem nyerünk semmit.*”<sup>192</sup>

Ezzel szemben az ellenzők legfőbb indoka (más nemzetközi egyezmények esetén is) az amerikai szuverenitás féltése (különösen az ENSZ-től). Megjelent egy másik érv is, amelyet a G. W. BUSH-adminisztráció is magáénak vallott, hogy a szociális-gazdasági jogokat érintő egyezményekkel összefüggésben: az esetlegesen újonnan bevezetendő jogszabályok eredményezte közkiadások a kormányzat számára plusz költségteherrel járnának. Ezek miatt az USA – ha egyáltalán elfogad – nemzetközi emberi jogi egyezményeket, olyan fenntartásokkal teszi, hogy azok nem írják felül a jelenlegi jogszabályokat.

A Gyermejjogi egyezmény ratifikálásának másik komoly akadálya az erős szülői szervezetek ellenlobbija, akik védik a szülői autoritást a gyermek nevelése, különösen a vallási és a szexuális edukáció vonatkozásában. Az egyik legerősebb csoport, a ParentalRights.org vezetője MICHAEL FARRIS úgy véli, hogy az egyezmény 3. cikke, amely a döntések során a gyermek legfőbb érdekének figyelembe vételére kötelezi a döntéshozókat, lehetővé tenné egy külső személynek – például pedagógus vagy szociális munkás – hogy felülbírálja a szülő döntését.

RAMSAY szerint „*az Alkotmány védelmet nyújt a család magánszférájának és integritásának megőrzéséhez az állami beavatkozással szemben, azonban nem ad biztosítékot a gyermek kezébe hasonló erősséggel.*”<sup>193</sup>

Említést kell tenni arról, hogy a keresztény jobboldali meggyőződéssel (*christian right*) bíró csoportok jelentős befolyással bírnak a kérdésben. Ahogy BUSS fogalmaz, „*a keresztény*

---

<sup>192</sup> <http://www.childrightscampaign.org/why-ratify> (letöltés ideje: 2017. április 28.)

<sup>193</sup> SARAH RAMSAY: *The United States child protective system – a triangle of tensions*. 2001. CFLQ 25. 26.o.

jobboldal központi érve a gyermekjogok ellen... hogy a gyermekeknek nincs szükségük védelemre egy hagyományos nukleáris családban. A gyermekek védelme külső erőkkel szemben (pl. szexuális bántalmazók) természetesen elfogadható. A szülőkkel szembeni hasonló védelem azonban ellentmondásosabb, mert azt sejteti, hogy a hagyományos családforma problémás. A gyermekek jogaikban való megerősítése problémát okoz, mert szüleikkel szemben használható.”<sup>194</sup>

A harmadik akadályt az államok jogszabályai konformitásának hiánya jelenti bizonyos területeken a Gyermekjogi egyezményrel. Kiemelkedik közülük, hogy néhány államban 18 év alatti személyeket is lehet életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélni. A Legfelsőbb Bíróság a *Roper v. Simmons*-ügyben 2005-ben (5-4 arányban) hozott döntéséig számos államban halálbüntetés is kiszabható volt gyermekekre.<sup>195</sup> Továbbá annak ellenére, hogy léteznek gyermekbántalmazás elleni törvények állami és szövetségi szinten is,<sup>196</sup> az államok mintegy harmada engedi a testi fenytést az iskolákban és sehol nem tiltják a házi fenytést. Harminchárom állam jogába foglalta a „vallási meggyözöds” miatti kivétel klauzuláját, amely tulajdonképpen felmentést ad a szülőknek erre hivatkozva a bántalmazás, elhanyagolás alól, a gyermekük számára javasolt hagyományos orvosi kezelés visszautasítása esetén.

Annak ellenére, hogy az amerikai alkotmány nem említi címzettként külön a gyermekeket, az alapvető jogok és szabadságok birtokosai vonatkozásában ’embereket’ említ, s a Legfelsőbb Bíróság számos határozatában kimondta, hogy a gyermekek ’emberek’ és mint ilyenek az alkotmányos jogok teljes spektrumát élvezik.<sup>197</sup> Már az egyezmény előtt, 1967-ben a fiatalok büntető-igazságszolgáltatásában szükséges eljárási jogi garanciák vonatkozásában nagyhatású *In re Gault*-ügyben<sup>198</sup> a Legfelsőbb Bíróság kimondta azt is, hogy „sem a Negyedik Módosítás, sem a Bill of Rights nem kizárólag felnöttek vonatkozásában érvényes.”

A gyermekek eljárási jogi garanciáinak rögzítése mellett, a gyermekvédelem egyéb területein is jelentős – sőt a világ többi része vonatkozásában is meghatározó – folyamat indult az Egyesült Államokból, így például C. HENRY KEMPE gyermekorvos 1962-ben publikálta a máig

---

<sup>194</sup> DORIS E. BUSS: *How the UN stole childhood*. The Christian Right and the International Rights of the Child. In J. BRIDGEMAN-D. MONK (eds): *Feminist perspectives on Child Law*. Cavendish, 2000. 271.o.

<sup>195</sup> <https://deathpenaltyinfo.org/u-s-supreme-court-roper-v-simmons-no-03-633> (letöltés ideje: 2017. április 28.)

<sup>196</sup> The Federal Child Abuse Prevention and Treatment Act 1974 (CAPTA)

<sup>197</sup> Lásd erről bővebben: LAWRENCE D. HOULGATE: *The Child and the State: A Normative Theory of Juvenile Rights*. Baltimore: Johns Hopkins Press, 1980., HOMER H. CLARK: Children and the Constitution. In: *University of Illinois Law Review* 1992/1.

<sup>198</sup> <http://www.uscourts.gov/educational-resources/educational-activities/facts-and-case-summary-re-gault> (letöltés ideje: 2016. október 6.)

nagyhatású cikkét a „bántalmazott gyermek” szindrómájáról,<sup>199</sup> amelyben leírta a társadalmi reakciók-cselekvések lépcsőfokait a bántalmazás tényének tagadásától a hatósági beavatkozáson át, a segítő terápiáig és egészséges személyiségfejlődésig.

Az In re Gault-ügyet követően a jogász szakmából indulva a fiatalkorúak speciális garanciáit magába foglaló külön eljárás és védelem a gyermekjogokkal kapcsolatos további vitákhoz vezetett. Megjelentek a kifejezetten gyermekek jogi képviselőtét ellátó ügyvédek egyre több államban (elsőként New York, Massachusetts), akik ezáltal megkerülhetetlen úttörő munkát is végeztek a gyermekek jogainak elismerésében. Az ún. felszabadításpártiak (*child liberationists*) kiemelkedő alakja RICHARD FARSON amellet érvelt 1974-ben publikált *Birthrights* című könyvében, hogy a gyermekek számára jobb és biztonságosabb világ csak jogaik teljeskörű garantálásával érhető el. JOHN HOLT *Escape from Childhood* című 1974-ben kiadott munkájában pedig FARSON-hoz hasonlóan érvelt: „az az érzésem, hogy gyermeknek lenni alárendelt és függő státus, amelyet az idősebb emberek drága mulatságnak vagy szolgaságnak, édes háziállat tartásának tartanak, amivel többet ártanak a gyermeknek, mint használnak.” Mind FARSON, mind HOLT „felnőtt” jogokat biztosítana a gyermekeknek, egyebek mellett az igazságszolgáltatás során egyenlő jogokat, a politikai életben való részvétel jogát (ideértve a választójogot), a munkához és pénzkeresethez való jogot, a saját oktatásuk feletti döntés jogát. Azt remélve, hogy a jogok garantálása önmagában elegendő lehet illetve a megfelelő jogvédelemhez is vezethet. A felszabadításpártiak összességében az amerikai gyermekek vonatkozásában a fennálló rendszert módszeres bántalmazásnak tartották.<sup>200</sup>

A másik csoport, az ún. gyermekvédők (*child protectionists*) pedig a gyermekek társadalmi státusának általános javulására, az iskolai, a családi és az igazságszolgáltatásbeli körülményeik javítására tettek javaslatokat, nem ellenezve a gyermekjogok garantálását, azonban sokkal kevésbé a teljes autonómia/felnőttekhez hasonló jogok garantálását tűzték célul, hanem az ellátásbeli feltételek javítását szorgalmazták.<sup>201</sup>

A radikálisnak tartott felszabadításpártiak véleményét természetesen sok kritika érte. HAFEN véleménye szerint jelentős kockázattal jár az általuk képviselt egalitárius koncepció kritika nélküli átvétele a család (felnőtt-gyermek viszony) egyedi kontextusába. WALD szerint félreértelmezték a gyermekjogokat, hiszen azok elsősorban a gyermek védelméről szólnak és elfelejteni látszanak a gyermekek eltérő – még fejlődő – képességeit, kompetenciát és érdekeit. A nőjogi vagy polgárjogi mozgalmaktól eltérően, ahol annak elérése volt a cél, hogy alanyaik

---

<sup>199</sup> HAWES (1991: 99)

<sup>200</sup> HAWSON (1991: 115-117)

<sup>201</sup> HAWSON (1991: 118)

megkülönböztetése nem indokolt eltérő képességek alapján, a gyermekek esetében a felnőttekétől eltérő lehetőségek-kompetenciák tényszerűek.<sup>202</sup>

Az egyezmény ratifikációjának eddigi elmaradása nem jelenti azt, hogy az Egyesült Államokban ne lennének kellő garanciákat nyújtó, a gyermekek jogait védő szabályok nemzeti és szövetségi szinten is (lásd például az ingyenes iskolai étkezést bevezető National Lunch Act, 1946).<sup>203</sup> JO BECKER megfogalmazása mégis találó: *“Elképesztő, amikor az Egyesült Államok próbálja más országokban a gyermekjogokat népszerűsíteni, mindig megkapjuk emlékeztetőül, hogy ellentétben velünk, ők legalább csatlakoztak az egyezményhez.”*<sup>204</sup>

## **4.2. A Gyermekjogi egyezmény jelentősége: a globális gyermekfogalom megszületése**

A Gyermekjogi egyezmény célja, hogy aktív szerepvállalásra készítse az államokat a gyermekek jólétének, jóllétének és jogaik biztosítása érdekében, továbbá összefogja és harmonizálja a különböző nemzetközi jogi szerződésekben elszórtan fellelhető gyermekjogokat. A Gyermekjogi egyezmény súlyát és fontosságát jól jelzi, hogy a ratifikáció megnyíltakor 61 ország írta alá, s így rekord gyorsasággal, 1990. szeptember 2-án lépett hatályba. Mindezt az ENSZ new york-i székhelyén ünnepelték meg az 1990 szeptemberében tartott World Summit for Children<sup>205</sup> elnevezésű csúcstalálkozón. Az itteni napirend kérdései (például gyermekhalandóság és az alultápláltság csökkentése, az alapfokú oktatáshoz való hozzáférés javítása) a 2000-ben elfogadott Milleniumi Nyilatkozatban<sup>206</sup> újbóli megerősítésre kerültek, majd a 2002-ben rendezett, UN Special Session for Children ülésén ismét amellett köteleződtek el az államok.

A Gyermekjogi egyezmény 54 cikkben (40 cikk rendelkezik jogokról, 14 pedig az egyezményben foglaltak végrehajtását rendezi) fejt ki, hogy milyen jogokkal rendelkeznek a gyermekek, immár kötelező érvényű nemzetközi jogi dokumentum formájában, amely tartalmazza az emberi jogok kiterjedt skáláját és kizár mindenfajta diszkriminációt a jogérvényesítésben. THOMAS HAMMARBERG csoportosítása alapján<sup>207</sup> három alapelve *a*

---

<sup>202</sup> MHIARI COWDEN: *Children's Rights. From Philosophy to Public Policy*. Palgrave MacMillan. 2016. 7.o.

<sup>203</sup> BUTLER (2012:28)

<sup>204</sup> The Economist: Why America won't ratify the UN Convention on children's rights? <http://www.economist.com/blogs/economist-explains/2013/10/economist-explains-2> (letöltés ideje: 2016. október 5.)

<sup>205</sup> <http://www.unicef.org/wsc/> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>206</sup> <http://www.menszt.hu/hu/egyeb/millenniumi-nyilatkozat> (letöltés ideje: 2018. május 27.)

<sup>207</sup> THOMAS HAMMARBERG: The UN Convention on the Rights of the Child – and How to Make It Work. In: *Human Rights Quarterly* 1990 (12), 97.o.

*részvétel* (a gyermek korától és érettségétől függően részese a saját sorsát érintő kérdések megvitatásának), *a védelem* (idetartoznak az erőszak, kizsákmányolás, káros hagyományok és más életre vagy egészségre veszélyes szokások elleni védelemhez tapadó jogok) és *az ellátás* (idetartoznak döntően az alapvető szükségletek kielégítéséhez tartozó jogok, mint az élet, a megfelelő élelem, egészség, pihenés, oktatás). Ezt hívjuk „a 3P modelljének” is, utalva az angol szavak kezdőbetűjére: participation, protection, provision. VAN BEUREN negyedik P-nek, új kategóriának határozza meg – habár ez a védelem csoportjába is tartozik – a *megelőzést* is (prevention).<sup>208</sup> LEVESQUE az egyezményben foglalt jogokat viszont hat csoportba különíti el: gazdasági jogok, szociális és kulturális jogok, politikai és polgári jogok, különböző eljárási jogok, humanitárius jogok, és a családi jog ernyője alá tartozó jogok.<sup>209</sup>

A Gyermekjogi egyezmény különös fontossága megragadható abban, hogy „*a gyermek új képét formálta meg: az emberi jogok alanyáét, amely alapvetően befolyásolja a politikacsínálást, a jogalkotást, a kutatást és tervezést szerte a világon, regionális, nemzeti és helyi szinten.*”<sup>210</sup>

A Gyermekjogi egyezmény máig a legszélesebb körben elfogadott emberi jogi egyezmény, amely egyedülállóan helyezi fókuszba a gyermekeket. Az első olyan átfogó konvenció, amely egy jogkatalógusban tartalmazza a gyermekek számára releváns valamennyi – gazdasági, szociális, polgári és politikai – jogot. Alapvető újdonságot jelent továbbá, hogy a gyermeket jogok alanyának, jogok hordozójának, társadalmi szereplőnek tartja.

A Gyermekjogi egyezmény gyökeresen megváltoztatta a gyermekekről, a gyermekkorról alkotott képet, hiszen rögzítette azokat a minimum standardokat, amelyek minden gyermeket megilletnek 18 éves kora előtt a gondozása, nevelése, fejlődése, és részvételi jogai érvényesítése során. A gyermekkor védelme imperatívusszá vált,<sup>211</sup> megszületett a „*globális gyermek*” ideája.<sup>212</sup>

A jogkatalógus célja biztosítani az alapvető emberi jogok megvalósulását a gyermekek számára, figyelembe venni, hogy a gyermekkor különleges védelemre és támogatásra ad jogot, gondoskodni a gyermekkor miatti különleges jogi és más eszközökről, garanciákról. A Gyermekjogi Bizottság értelmezése óta négy meghatározó alapelve, zsinórmértéke van: a jog

<sup>208</sup> GERALDINE VAN BUREN: The UN Convention on Rights of the Child. In: JCL 1991 (3), 63.o.

<sup>209</sup> ROGER J. R. LEVESQUE: The Internationalization of Children's Rights: Too Radical for American Adolescents? In: *Connecticut Journal of International Law* 1994 (9), 237.o.

<sup>210</sup> Introduction. The Human Rights of Children. From Visions to Implementation. (eds.) ANTONELLA INVERNIZZI – JANE WILLIAMS. Asghate. 2011.

<sup>211</sup> Celebrating 20 years of the Convention on the Rights of the Child. The state of the world's children. Special edition. UNICEF. 2009. 2.o.

<sup>212</sup> CATARINA TOMÁS: Childhood and Rights: Reflections on the UN Convention on the Rights of the Child. <http://www.childhoodtoday.org/download.php?id=19> 3.o. (letöltés ideje: 2018. május 22.)

az élethez és fejlődéshez, a diszkrimináció tilalma, a gyermek mindenkinek felett álló (legfőbb) érdekének figyelembe vétele, valamint a gyermek meghallgatáshoz való joga.

Az egyezménybe foglalt jogok elismerése nem opció, „kegy”, hanem széles nemzetközi konszenzuson nyugvó és abból fakadó kötelelem. Az egyezmény azonban ennél is tovább megy – holott ez a tétel is küzd kihívásokkal – amikor kimondja, hogy az állam nem csupán a gyermekjogok betartására, hanem az aktív érvényre juttatására is köteles (*pozitív védelmi kötelezettség*). Ez más minőségű kormányzati feladat, hiszen a gyermekek esetében olyan (nagyszámú) társadalmi csoportról van szó, aki a nemzeti jog szerint cselekvőképtelen vagy korlátozottan cselekvőképes, és a jogérvényesítés általánosan használt eszközei egyáltalán nem, vagy csak részben (illetve segítséggel) állnak csak rendelkezésére.

A Gyermekjogi egyezmény nemcsak megerősíti tehát az általános emberi jogok garantálását a gyermekek számára, hanem megjelöli a gyermekjogok védelmére kötelezetteket is: az aláíró államok, a családok és a szélesebb értelemben vett gondviselők.

A rendelkezéseket utóbb tovább pontosították. Az egyezmény három ún. Fakultatív Jegyzőkönyvvel (*Optional Protocols*) bővült, amelyek aláírása opcionális, mivel a Gyermekjogi egyezmény részes államainak nem kötelező egyben a jegyzőkönyvekhez is csatlakozniuk. Ugyanakkor például az Egyesült Államok úgy csatlakozott két fakultatív jegyzőkönyvhöz, hogy magát a Gyermekjogi egyezményt nem ratifikálta.

*A gyermekek fegyveres konfliktusokban való részvételéről szóló Fakultatív Jegyzőkönyv*<sup>213</sup> kimondja, hogy a 18 év alatti gyermekeket nem szabad katonai szolgálatra kötelezni. Ezzel 15 évről 18 évre emelte a katonai szolgálatra való behívásnak az egyezmény 38. cikkében szereplő alsó korhatárát. Aki önkéntesen jelentkezik katonának, az sem lehet fiatalabb 16 évesnél, így is érvényes azonban az a rendelkezés, amely szerint 18 évnél fiatalabbak nem vehetnek részt harci cselekményekben. A jegyzőkönyv 2002 februárjában lépett hatályba.

*A gyermekkereskedelemről, gyermekprostitúcióról és gyermekpornográfiáról szóló Fakultatív Jegyzőkönyv*<sup>214</sup> megtiltja ezeket a cselekményeket és arra szólítja fel az államokat, hogy szigorúan üldözzék és büntessék a kizsákmányolásnak ezt a formáját. Ez a jegyzőkönyv 2002. januárjában lépett hatályba.

---

<sup>213</sup> Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict. Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution A/RES/54/263 of 25 May 2000 entry into force 12 February 2002.

<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/OPACCRC.aspx> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>214</sup> Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography. Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution A/RES/54/263 of 25 May 2000 entered into force on 18 January 2002. <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/OPSCCRC.aspx> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

A Harmadik Fakultatív Jegyzőkönyv, amely a kommunikációs (panasz) mechanizmusokban való részvételről<sup>215</sup> szól, érzékelhetően érzékenyebb területre lépett, ugyanakkor jelentős hiátust tölt be az ENSZ jogorvoslati rendszerében. Eddig ugyanis a szerződés-alkotta testületek közül, egyedül a Gyermekjogi Bizottság nem tudta fogadni a Gyermekjogi egyezmény rendelkezéseinek megsértéséből fakadó egyéni panaszokat. A Harmadik Fakultatív Jegyzőkönyv megteremti annak lehetőségét, hogy a gyermekjogsérelmeket, amennyiben a nemzetállami szinten rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítették vagy az nem áll rendelkezésre, a genfi testület elé vigyék a részes államok polgárai (s a gyermekek is). Az egyéni és/vagy csoportos panasz kivizsgálásán túl, a Bizottság számára lehetővé válik az ügyből kirajzolódó rendszerszintű jogsértések kapcsán az országlátogatás is. A jegyzőkönyvet 2011. decemberében fogadta el az ENSZ Közgyűlése, a ratifikáció ezután nyílt meg, s a tizedik állam ratifikációja után a jegyzőkönyv 2014. április 14-én lépett hatályba.

A Gyermekjogi egyezmény elfogadását követő húsz évben megváltozott a gyermekről, gyermekkorról alkotott világkép, a gyermekjogi nyelv használata elfogadottá vált. A Gyermekjogi Bizottság következetes gyakorlatában és folyamatos monitorozása során megjelenik az az elvárás, hogy az egyes nemzeti jogoknak összhangban kell lenniük a Gyermekjogi egyezménnyel.

A gyermekjogok nemzetközi kötelezettségből fakadó védelme és a nemzeti alkotmányok kapcsolata vizsgálatakor látható, hogy egyes államok úgy értelmezik, hogy saját jogrendjükben a nemzetközi jogból fakadó kötelezettség eleve a tagállami fölé kerül, nem szükséges külön rendelkezést beiktatni. Egy 2009-ben készült UNICEF-kutatás szerint az abban vizsgált 52 állam kétharmada nemzeti jogába emelte, egyharmada pedig alkotmányába is foglalta a Gyermekjogi egyezményt,<sup>216</sup> amely örvendetes előrelépés persze nincs feltétlenül direkt következménnyel az adott ország gyermekjogi gyakorlatára.

---

<sup>215</sup> Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure. Resolution adopted by the General Assembly on 19 December 2011. A/RES/66/138. <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/OPICCRRC.aspx> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>216</sup> Celebrating 20 years of the Convention on the Rights of the Child. The state of the world's children. Special edition. UNICEF, 2009. 11.o.



### 4.3. A Gyermekjogi egyezmény kritikája

A Gyermekjogi egyezményt kritika érte abból a szempontból, hogy az előkészítő munka 10 éve alatt maguk a gyermekek egyáltalán nem vettek részt benne,<sup>217</sup> ennek tompítására szolgál az, hogy nem-kormányzati, civil szervezetek viszont igen, így közvetve megjelentek a gyermekek is.<sup>218</sup>

Problémákat vet fel a végrehajtás vonatkozásában, hogy habár az egyezmény „könnyen értelmezhető a gyermekjogi lobbizseregek számára is”,<sup>219</sup> a társadalmi környezet, kontextus és a gyermekképek változatossága eltérő interpretáláshoz is vezet.<sup>220</sup> Ugyancsak a végrehajtást nehezíti, hogy az egyezmény a gyermek „holisztikus” képét rajzolta fel, amint azt VERHELLEN megjegyzi, tehát a gyermeket jogai birtokosának és egyúttal védelemre jogosultnak is tekinti, s nem tesz különbséget vagy nem priorizál a gyermekjogok csoportjai között, amely viszont gyakran nehézséget okoz a tagállami végrehajtásban.

Ennek a holisztikus megközelítésnek része az is, hogy az egyezmény a gyermekeket, mint a 'ma gyermekeit' és a 'jövőbeni felnőtteket' ismeri el, de mégis a részvétel jogához képest dominánsabbak a gondoskodáshoz, védelemhez fűződő jogok.<sup>221</sup> Az egyezményből kirajzolódó gyermekkép számos szerző (ARCHARD<sup>222</sup>, MILNE,<sup>223</sup> QVORTRUP<sup>224</sup>) szerint a gyermeket éretlen, védelemre szoruló, döntésképtelen alanyként tekinti. LIEBEL problémásnak tartja, hogy a zsinórmértéknek tartott, legfőbb érdek elvét tartalmazó 3. cikk végrehajtása és értelmezése terén nyitott kérdéseket hagy az egyezmény.<sup>225</sup>

OLSEN<sup>226</sup> szerint az egyezmény, bár amúgy is kevés helyen, de életkorhoz köt bizonyos jogokat és nem kompetenciához vagy képességhez. Kritika érte továbbá azt is, hogy kevésbé részletezi

---

<sup>217</sup> MICHAEL FREEMAN: The Value and Values of Children's Rights. In: *The Human Rights of Children. From Vision to Implementation*. ANTONELLA INVERNIZZI- JANE WILLIAMS (eds). Ashgate. 2011. 21-37.o.

<sup>218</sup> NATALIE KAUFMAN- IRENE RIZZINI: *Closing the Gap Between Rights and the Realities of Children's Lives*. In: JANE WILLIAMS – ANTONELLA INVERNIZZI (eds): *Human Rights of Children: From visions to implementation*. Abingdon: Ashgate Publishing Group. 2009.

<sup>219</sup> EUGENE VERHELLEN: Changes in the Images of the Child. In MICHAEL FREEMAN-PHILIP VEERMAN (Eds): *The Ideologies of Children's Rights*. Martinus Nijhoff Publishers. Dordrecht. 1992.

<sup>220</sup> JANE WILLIAMS: Incorporating children's rights: The divergence in law and policy. In: *Legal Studies*, 27(2). 2007. 261-287.o.

<sup>221</sup> MALCOLM HILL- KAY TISDALL: *Children and Society*. Longman. London, 1997.

<sup>222</sup> DAVID ARCHARD: *Children: Rights and Childhood*. (3rd edn). Routledge. Abingdon, 2004.

<sup>223</sup> BRIAN MILNE: From Chattels to Citizens? Eighty Years of Eglantyne Jebb's Legacy to Children and Beyond. In: ANTONELLA INVERNIZZI- JANE WILLIAMS (eds): *Children and Citizenship*. Sage. London. 2008.

<sup>224</sup> JENS QVORTRUP: Conclusion. In A. JAMES- A. L. JAMES (eds) *European Childhoods: Cultures, Politics and Participation*. Palgrave Macmillan. 2008.

<sup>225</sup> LIEBEL (2013: 15)

<sup>226</sup> FRANCES OLSEN: *Children's Rights: Some feminist approaches to the UN Convention on the Rights of the Child*. In P. ASHTON, S. PARKER AND J. SEYMOUR (eds) *Children, Rights and the Law*, Oxford: Oxford University Press. 1992.



a felnőttek és a gyermekek közötti eltéréseket a jogok vonatkozásában (HILL ÉS TISDALL<sup>227</sup>), illetve aggályos, hogy nem foglalkozik egyáltalán bizonyos gyermekcsoportokkal, így a leszbikus, meleg, biszexuális, transznemű és queer (LMBTQ) gyermekekkel, az amúgy sérülékenyebbnek tekintett lányokkal vagy az utcagyerekekkel (FREEMAN).

Az egyezmény OLSEN feminista kritikája szerint hallgat a hatalom koncepciójáról és nélkülözi a valódi egyenlőséget, mert míg például a gyermekkatonákról (akik jellemzően fiúk) rendelkezik, a gyermekházasság tilalmáról (amelyben lányok érintettek) nem.

A gyermekkép változásainál is érdemes kitérni arra, hogy alapvetően nyugati (globális Észak) fogalomrendszerével dolgozik a szakirodalom többsége. Az egyezmény maga is kritikát kapott arra vonatkozóan, hogy dominánsan a nyugati jog-és értékrend tükröződik benne (BOYDEN<sup>228</sup>; PUPAVAC<sup>229</sup>; FREEMAN). JONES és WALKER úgy fogalmaz, hogy az egyezmény ahelyett, hogy a gyermekek világszerte eltérő szükségleteire reflektálna, a 'gyermek' egyetemes megjelenítésére törekszik, amelyet ugyanakkor döntően a „fehér”, nyugati értékek mozgattak.<sup>230</sup> LIEBEL és SAADI szerint ez a nyugati diskurzus azt az emberi jogi felfogást tükrözi, amelyben a civilizált nyugati államok megmentik a déli elit társadalmi-kulturális béklyói által elnyomott gyermeket.<sup>231</sup> PUPAVAC azt is megjegyzi, hogy ezáltal a Nyugat felhatalmazva érzi magát, hogy a gyermek legfőbb érdekében beavatkozzon és mintegy bábáskodjon a Dél felett, amely csak tovább intézményesíti a paternalista Észak kapcsolatát a gyermeksorban tartott Déllal. Ehhez kiegészítendő, hogy az előkészítő folyamat során, a nemzetközi közösség valamennyi csoportja (lásd: előkészítő kaukuszok összetételét) részt vett a munkában a Föld összes kontinenséről, amely éppen azt volt hivatott elérni, hogy ne csak a nyugati értékek tükröződjének. Ez a konfliktus végső soron elvezet ahhoz a dolgozat keretein túlmutató kérdéskörhöz is, hogy az emberi jogok univerzálisak-e.

Az egyezményt kritizálta BOYDEN és PUPAVAC is, amiért (hibásan) homogenizálta a gyermekfogalmat azáltal, hogy nem vette figyelembe a globális Észak és Dél különböző gyermekfelfogását és a kulturális pluralitást,<sup>232</sup> mialatt univerzalizálta a nyugati értékeket és

---

<sup>227</sup> MALCOLM HILL- KAY TISDALL: *Children and Society*. Longman. London, 1997.

<sup>228</sup> JO BOYDEN: *Childhood and the Policy Makers: a Perspective on the Globalization of Childhood*. In: A James-Alan Prout (eds): *Constructing and Reconstructing Childhood: contemporary issues in the sociological study of childhood*. Falmer Press. Cambridge, 1997.

<sup>229</sup> VANESSA PUPAVAC: *Misanthropy without borders: The international children's rights regime*. In: *Disasters*, 25 (2), 2001. 95-112.o.

<sup>230</sup> PHIL JONES – GARY WALKER: *Children's Rights in Practice*. Sage. London. 2011.

<sup>231</sup> MANFRED LIEBEL – IVEN SAADI: *Children's Rights and the Responsibilities of States: Thoughts on understanding children's rights as subjective rights*. In: MANFRED LIEBEL (Ed): *Children's Rights from Below, Cross-Cultural Perspectives*. Palgrave-Macmillan. London, 2013.

<sup>232</sup> KAREN VALENTIN – LOTTE MEINERT: *The adult North and the young South*. In: *Anthropology Today*, 25(3). 2009. 23– 28.o.

gyermekfelfogást. A gyermekjogokról való diskurzus „igazságtalan dominanciája” a politikailag és gazdaságilag erős országok etnocentrizmusából fakad.

Legalább ennyire érdemnek is tekinthető más nézőpontból, hogy a Gyermekjogi egyezmény a gyermekjogokat éppen a globális gyermekfogalom megteremtésével és az emberi jogi alapvetés elfogadásával egyetemesnek és oszthatatlannak tartja, védelmét és az ehhez elengedhetetlen nemzetközi együttműködést sürgető szükségletnek, ezáltal egyfajta új társadalmi szerződésnek tekinti, valamennyi aláíró állam számára.

A Gyermekjogi egyezmény egyik legfőbb, s tényekkel is alátámasztható kritikájának tekinthető, hogy annak ellenére, hogy nemzetközi jogból fakadó globális kötelezettséggé vált a gyermekjogok védelme, mégsem szűntek meg a gyermekjogsértések. Sőt, a média közvetítésének eredményeképpen láthatóbbakká váltak igazán súlyos visszaélések is, mind a fejlett, mind a fejlődő világban. A Gyermekjogi egyezmény rendelkezéseinek maradéktalan betartása minden országban kihívásokba ütközik, még azokban az államokban is, ahol a jogalkotó a legerősebb védelmet adta a gyermekjogoknak, például azzal, hogy alkotmányába emelte (például Írország vagy Norvégia). FORTIN felvetette azt a kérdést is, hogy nemzetközi jogban rögzített jogok egyéni jogokat is jelentenek-e, s nem csupán igazolt társadalmi célokat.

233

Magam is osztom azt az álláspontot, hogy az egyezmény nem biztosít mechanizmusokat, amelyek alapján a Gyermekjogi egyezményt megsértő államokkal szemben fel lehetne lépni kellő hatékonysággal, netán szankcióval (LIEBEL és SAADI<sup>234</sup>). A Gyermekjogi egyezmény legnagyobb gyengeségének tehát számos szerző a hatékony végrehajtási mechanizmus hiányát jelöli meg (VERHELLEN<sup>235</sup>; FORTIN<sup>236</sup>; WELLS<sup>237</sup>). Ebben pozitív változást az optimisták a Harmadik Fakultatív Jegyzőkönyv elfogadásától várják, ez utóbbiról a későbbiekben még lesz szó. A végrehajtás nehézségei és kikényszeríthetőségének problémájára reflektál a hipotézisem is, amely szerint a független gyermekjogi intézmények, mint a Gyermekjogi egyezmény rendelkezései között megemlített, végrehajtásában szerepet játszó nemzeti aktorok, a puha jog és a maguk sajátos eszközeivel a hatékonyabb gyermekjogvédelemhez járulnak hozzá.

---

<sup>233</sup> JANE FORTIN: *Children's Rights and the Developing Law*, (3rd edn). Cambridge University Press. Cambridge, 2009.

<sup>234</sup> MANFRED LIEBEL – IVEN SAADI: Children's Rights and the Responsibilities of States: Thoughts on understanding children's rights as subjective rights. In: MANFRED LIEBEL (ed): *Children's Rights from Below, Cross-Cultural Perspectives*. Palgrave-Macmillan. London, 2013.

<sup>235</sup> EUGEN VERHELLEN: *Convention on the Rights of the Child: Background, motivation, structure, main themes*. Garant. 1997.

<sup>236</sup> JANE FORTIN: *Children's Rights and the Developing Law*, (3rd edn). Cambridge University Press. Cambridge, 2009.

<sup>237</sup> KAREN WELLS: *Childhood in a Global Perspective*. Polity Press. Cambridge, 2009.

#### 4.4. A Gyermekjogi egyezmény végrehajtása, különös tekintettel az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának és az európai regionális intézmények munkájára

A Gyermekjogi egyezmény 44. cikke alapján minden részes államnak ötévenként jelentésben kell beszámolnia arról, milyen intézkedéseket tett az egyezmény (és a Fakultatív Jegyzőkönyvek) rendelkezéseinek végrehajtása érdekében. A 44. cikk azt is előírja, hogy az országjelentéseket minél szélesebb körben bárki által hozzáférhetővé kell tenni.

Az emberi jogok nemzetközi védelme és a nemzetközi egyezményekben rögzített emberi jogoknak a belső jogban való érvényesülése szempontjából kiemelt szerepet töltenek be a független szakértőkből álló, a szerződés alkotta testületnek (*treaty body*) nevezett bizottságok, amelyek figyelemmel kísérik, monitorozzák az ENSZ egyezmények tagállami végrehajtását.<sup>238</sup>

Az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosságához (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights - OHCHR) tartozó genfi székhelyű Gyermekjogi Bizottság egyike az ENSZ Egyezményekhez kötődő tíz bizottságnak,<sup>239</sup> eredetileg tíz taggal 1991-ben jött létre, amelyet tizenhét tagúvá bővítettek 1998-ban.

Felállításáról a Gyermekjogi egyezmény 43. cikke rendelkezik, miszerint, „*a részes államok által az Egyezményben vállalt kötelezettségek teljesítése területén elért előrehaladás vizsgálatára megalakul a Gyermek Jogainak Bizottsága.*”

A Bizottság tagjait a részes államok által jelölt személyek jegyzéke alapján titkos szavazással választják. Minden részes állam egy jelöltet nevezhet meg állampolgárai közül. A testületben az egyezmény területén tájékozott – és a 43. cikk szóhasználatával élve „magas erkölcsű” – független szakértők, meghatározott időre, egyszer megújítható mandátummal dolgoznak a

<sup>238</sup> LAMM VANDA: *Néhány megjegyzés az emberi jogi tárgyú egyezmények értelmezésének sajátos esetéről.* <http://dfk-online.sze.hu/images/egyedi/bihari/lamm.pdf> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>239</sup> A Polgári és Politikai jogok Nemzetközi Egyezményt az Emberi Jogi Bizottság (Human Rights Committee - CCPR), a Gyermek Jogairól szóló Egyezményt a Gyermekjogi Bizottság (Committee on the Rights of the Child - CRC), a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Egyezményét, a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága (Committee on Economic, Social and Cultural Rights -CESCR), a Faji Megkülönböztetés Valamennyi Formájának Kiküszöböléséről szóló Nemzetközi Egyezményt, a Faji Megkülönböztetés Kiküszöbölésének Bizottsága (Committee on the Elimination of Racial Discrimination - CERD), a Nőkkel Szembeni Megkülönböztetés Minden Formájának Felszámolásáról szóló Egyezményt, a Nőkkel Szembeni Megkülönböztetés Kiküszöbölésének Bizottsága (Committee on the Elimination of Discrimination against Women - CEDAW), a Kínzás, és Más Kegyetlen, Embertelen vagy Megalázó Bánásmód vagy Büntetés Elleni Egyezményt, a Kínzás Elleni Bizottság (Committee against Torture - CAT), az ahhoz csatolt kiegészítő jegyzőkönyvet (OPCAT) pedig a Kínzás és Más Embertelen, vagy Megalázó Bánásmód, illetve Büntetés Megelőzésének Albizottsága (Subcommittee on Prevention of Torture -SPT), a Migráns Munkavállalók és Csalátagaik Jogainak Védelméről szóló Nemzetközi Egyezményt, a Migráns Munkavállalók Jogai Védelmének Bizottsága (Committee on Migrant Workers - CMW), a Fogytékossággal Élő Személyek Jogairól szóló Egyezményt, a Fogytékossággal élő Személyek Jogainak Bizottsága (Committee on the Rights of Persons with Disabilities - CRPD), az Erőszak Következtében Eltűnt Személyek Védelméről szóló Nemzetközi Egyezményt, az Erőszak Következtében Eltűnt Személyek Bizottsága (Committee on Enforced Disappearances –CED) monitorozza.

Gyermejjogi egyezmény (és a három Fakultatív Jegyzőkönyv) végrehajtásának monitorozásában.<sup>240</sup> A Bizottság munkájáról két évente jelentést tesz az ENSZ Közgyűlésének. A tagokat a nemzeti kormányok jelölik kiemelkedő szakmai tevékenységük alapján, de megválasztásukat követően már küldő országuktól függetlenül, önálló szakértőként, személyes minőségükben dolgoznak. A Bizottság nem jogi személyként, hanem független szakértői testületként monitorozza a Gyermejjogi egyezmény végrehajtását a részt vevő államok, 44. cikkben rögzített jelentéstételi kötelezettsége alapján. A Bizottság évente három alkalommal egy-egy hónapig ülésezik Genfben, az első három hétben a tagállamok kormányainak képviselőivel találkozik, akikkel a jelentéseik alapján folytatnak konzultációt. Az utolsó héten folynak a következő ülést előkészítő megbeszélések: civilszervezetek képviselői, szakértők, ENSZ-szervezetek képviselői, ombudsmanok, gyermekek részvételével. A kormányzatokkal folytatott konzultációt követően az országjelentések és a civilekkel történt párbeszéd alapján az adott ország jelentéstevői összeállítják a titkárság munkatársainak segítségével az ún. záróészrevételek (*concluding observations*) és ajánlások tervezetét, amelyet a Bizottság tagjai konszenzussal hagynak jóvá.

Egyfajta esetjogként is felfogható az, hogy mára a Bizottság munkájának eredményeképpen több száz záróészrevétel született, amely részletesen tartalmazza azt, hogy a Gyermejjogi egyezményt ratifikáló országok milyen eredményeket értek el a végrehajtás terén és a Bizottság milyen hiányosságokat tárt fel.

A monitorozás fontossága ellenére, a végrehajtás kikényszerítésének hiánya gyakran kritika célpontjává teszi a Bizottság munkáját (és az ENSZ keretrendszer is).<sup>241</sup> Mivel nincs olyan nemzetközi bíróság, amelyik kifejezetten a gyermekjogok sérelmét tudná orvosolni, és a Harmadik Fakultatív Jegyzőkönyv 2013-ban történt elfogadásáig nem volt lehetősége a Bizottságnak – egyedülként a többi szerződés alkotta testülethez képest – egyéni panaszokat fogadni, kiemelt jelentősége van a későbbiekben tárgyalandó strasbourgi esetjognak, amely közvetve ugyan, de gyermekjogvédelmi funkciót is betölt.

Annak érdekében, hogy a Gyermejjogi egyezmény minél teljesebb körűen kerüljön megvalósításra, 2001 óta az egyes cikkekhez ún. átfogó vagy általános kommentárok (*general comments*) készülnek. A Bizottság átfogó kommentárjai a testület állásfoglalását jelentik a Gyermejjogi egyezményben rögzített egyes jogok részletes értelmezéséhez. Az átfogó

---

<sup>240</sup> A testületbe kétszer is megválasztották tagként (2007-ben és 2010-ben) DR. HERCZOG MÁRIÁT, a Család, Gyermekek, Ifjúság Egyesület és a Eurochild elnökét.

<sup>241</sup> URSULA KILKELLY: *Protecting children's rights under the ECHR: the role of positive obligations*. In: North Ireland Legal Quarterly. 61 (3). 246-247; DAVID A. BOLTON: *The Convention on the Rights of the Child: Prospects for International Enforcement*. In: Human Rights Quarterly. 1990. 120.o.

kommentárokat a részt vevő államoknak figyelembe kell(ene) venni, azonban nem bírnak jogi kötő erővel, mégis nagyon fontos szerepet tölthetnek be a Gyermekjogi egyezmény hatékonyabb végrehajtásában.

Az átfogó kommentárok a nemzetközi jog hagyományos forrásai közé nehezen illeszthetők be, ugyanakkor azonban a jog megismerésének fontos eszközei. LAMM VANDA egyetért azzal a megállapítással, hogy a kommentárok „a szabályoknak és az elveknek a kincsesárát képezik, amelyeket az egyezményekben rögzített kötelezettségek teljesítése során valamennyi felvilágosult gondolkodó államban irányadónak kell tekinteni.”<sup>242</sup>

A Gyermekjogi Bizottság az Egyezmény 45. cikk (d) pontjában kapott felhatalmazást arra, hogy kommentárokat adjon ki. A Gyermekjogi Bizottság átfogó kommentárt dolgozott ki olyan kérdésekben, mint az oktatás céljai (2001), a független nemzeti emberi jogi intézmények szerepe a gyermekjogok előmozdításában és védelmében (2002), a HIV/AIDS és a gyermekjogok kérdése (2003), a kísérő nélküli kiskorúak esetében alkalmazott bánásmód (2005), a gyermekjogok megvalósítása kora gyermekkorban (2005), a fogyatékkal élő gyermekek jogai (2006), gyermekjogok a fiatalkorúak igazságszolgáltatási rendszerében (2007), a gyermek meghallgatáshoz való joga (2009), a gyermekek joga az erőszak minden formájával szembeni védelemre (2011), a gyermek mindenek felett álló (legfőbb) érdekének figyelembe vétele (2013), a gyermek lehető legjobb egészséghez való joga (2013), a gyermek játékhoz és pihenéshez való joga (2013), az állami költségvetés, közkiadások és a gyermekjogok (2016), valamint a tinédzserkorban érvényesítendő gyermekjogok (2016).<sup>243</sup>

Több kommentárt a Bizottság tagjai készítettek (elő), de sok esetben más ENSZ-szervek (UNICEF, WHO, Emberi Jogi Főbiztosság, UN AIDS) szakértői, munkabizottságok, külső szakértők segítségével dolgozzák ki őket.

Amellett, hogy nagyon fontos témáknak szentelt kommentárt a Bizottság, amely valódi segítséget jelent(het) az államoknak a végrehajtás során, keveset tudunk ezek figyelembe vételéről. (A kézirat lezártáig Magyarországon nem elérhető hivatalos magyar fordítása a kommentároknak, amely megnehezíti azok széles körben történő megismerését is, nemhogy aktív használatát.) A Bizottság részéről pedig nincs rendszeres utánkövetés, kifejezetten a

---

<sup>242</sup> LAMM VANDA: Néhány megjegyzés az emberi jogi tárgyú egyezmények értelmezésének sajátos esetéről. <http://dfk-online.sze.hu/images/egyedi/bihari/lamm.pdf> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>243</sup> Az átfogó kommentárok teljes listája:

[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=5&DocTypeID=11](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=5&DocTypeID=11) (letöltés ideje: 2016. október 17.)

kommentárok vonatkozásában, amellett, hogy a zárószövegek során szokásosan, egy-egy téma kapcsán, az odavágó kommentárt javasolja figyelembe venni.

A szakirodalom egyelőre egy példát ismer a kommentárok „komolyan vételére”: Jamaicában egy alapítvány támogatásával igyekeztek egy projekt során a gyermekjogok a kora gyermekkorban témájú kommentárját végrehajtani.<sup>244</sup>

Megemlítendő, hogy a Gyermekjogi egyezményben rögzített jogok további értelmezése érdekében, a Bizottság 1992-ben úgy döntött, hogy két évente (általában szeptemberben) megrendezi általános vitanapját (*general discussion day*), amelyet egy-egy kiválasztott, gyermekjogokat érintő aktuális témának szentel.<sup>245</sup> A vitanapok szerepe leginkább a szakmai és laikus nyilvánosság elérésében, valamint abban rejlik, hogy a Gyermekjogi egyezmény végrehajtásának fontosságát vagy egy speciális témát tárgyalják. Több esetben az általános vitanap témáját civil szervezetek javasolták, így például az öslakos gyermekek témáját 2003-ban,<sup>246</sup> vagy a kora gyermekkor témáját 2004-ban.<sup>247</sup> Több mérföldkőnek tekinthető ENSZ-jelentést, így a PINHERIO-és a MINHEL-jelentéseket is megelőzte egy-egy vitanap, a gyermekek elleni erőszak illetve a fegyveres konfliktusok következményei témájában.<sup>248</sup> A szüleiktől elszakított gyermekekről szóló 2005-ben tartott vitanap nyomán született az ENSZ 2009-es Útmutatója az alternatív gondoskodásban élő gyermekekről.<sup>249</sup> 2012-ben a nemzetközi migráció és a gyermekek kérdésköréről, 2014-ben a digitális média és gyermekjogok összefüggéséről, 2016-ban a gyermekek és a környezetvédelem kérdéseiről tartottak vitanapot. 2018-ban pedig a gyermekek, mint jogvédők védelme és megerősítése lesz a téma.

A Gyermekjogi egyezmény hatékony végrehajtásának előmozdítása és a nemzetközi együttműködés elősegítése céljából a 45. cikk rendelkezik arról, hogy a genfi testület

- felhívhatja a szakosított intézményeket, az UNICEF-et, vagy bármely más, általa alkalmasnak tartott szervet, hogy szakmai véleményt adjanak az egyezmény végrehajtásáról a feladatkörükbe tartozó területeken. Felhívhatja a szakosított

---

<sup>244</sup> E.DOEK (2011: 106)

<sup>245</sup> Lásd az általános vitanapok témáit 1992- 2018 között:

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/DiscussionDays.aspx> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>246</sup> Day of General Discussion on the rights of indigenous children. 15 September – 3 October 2003.

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/discussion/indigenousschildren.pdf> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>247</sup> Day of General Discussion: Implementing Child Rights in Early Childhood. 17 September 2004.

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/discussion/earlychildhood.pdf> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>248</sup> JAAP E. DOEK: The CRC: Dynamics and Directions of Monitoring its Implementation. In: INVERNIZZI-WILLIAMS (2011:105)

<sup>249</sup> [https://www.sos.hu/wp-content/uploads/sites/6/2018/01/Alternativ-gondoskodas-UTMUTATO-final\\_1.pdf](https://www.sos.hu/wp-content/uploads/sites/6/2018/01/Alternativ-gondoskodas-UTMUTATO-final_1.pdf) (letöltés ideje: 2018. május 22.)

intézményeket, hogy jelentést terjesszenek elő az egyezmény végrehajtásáról a tevékenységi körükbe tartozó területeken;

- amennyiben szükségesnek tartja, megküldheti a szakosított intézményeknek, az UNICEF-nek és az egyéb illetékes szerveknek az egyezményben részes államok bármely olyan jelentését, amelyben azok tanácsot vagy technikai segítséget kérnek, illetőleg jelzik, hogy ilyenre szükségük van; adott esetben mellékelheti az említett kéréssel vagy jelzéssel kapcsolatos észrevételeit és javaslatait;
- ajánlhatja a Közgyűlésnek, kérje fel a Főtitkárt a Bizottság számára a gyermek jogait érintő egyes sajátos kérdések tanulmányozására;
- a 44. és 45. cikkének végrehajtása során beszerzett adatokon alapuló általános jellegű javaslatokat és ajánlásokat is tehet. Ezeket az általános jellegű javaslatokat megküldi minden érdekelt részes államnak és felhívja rájuk az ENSZ Közgyűlés figyelmét, adott esetben mellékelve hozzájuk az egyezményben részes államok észrevételeit.

#### **4.5. Az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának gyermekjogi monitoringja**

A Gyermekjogi Bizottság természetesen nem az egyetlen szerv, amelynek feladata a Gyermekjogi egyezmény végrehajtásának ellenőrzése. Ez elsősorban az államokon múlik, a genfi testület a részes államok tevékenységét kíséri figyelemmel és tesz - jogilag nem kötelező - ajánlásokat a hatékonyabb végrehajtás érdekében.

A monitoring eljárás három tevékenységet jelent: jelentéstételt, a záróészrevételek útján történő vizsgálatot, utánkövetést.

A *jelentéstétel* folyamatosan változó tevékenység: egyrészt a Bizottság jelentős ügyterhe (és lemaradása) miatt az egyes államok jelentéstételében időbeli csúszás következhet be (rendszerint be is következik). Elképzelhető, hogy egy kormány benyújtja írásbeli jelentését a Gyermekjogi egyezmény végrehajtásáról a számára kijelölt adott időszakban, majd másfél-két év múlva kerül sor a Bizottság előtti szóbeli meghallgatásra, a korábban benyújtott jelentés alapján, adott esetben egy már másik kormány által. Másrészt azért változó, dinamikus tevékenység, mert az egyezmény átfogó jellege okán, a jelentés is különböző szaktárcák területén végzett tevékenységről készül, amely szoros együttműködést tételez fel nemzeti szinten az egyes ágazatok között.

A jelentéstétel során a Gyermekjogi Bizottság azt ajánlja a kormányoknak, hogy ebbe a folyamatba (és a jelentéseket követő kiértékelésbe is) vonják be a területen működő, „terep tapasztalattal” bíró civil, nem-kormányzati szervezeteket és magukat a gyermekeket is. Ez utóbbi, mint a „gyermekek hangja” általában a gyermekjogi (vagy hasonló feladatot ellátó) ombudsmani külön jelentésben, vagy a civil szervezetek által benyújtott alternatív/árnyékjelentés részeként szokott megvalósulni.

Mindez ideális esetben a kormány és a civil társadalom között – természetükből fakadóan az eltérő feladatköreik kölcsönös tiszteletben tartásával – jobb partnerséget, és a végrehajtás során is hatékonyabb együttműködést alakíthat ki.

A Bizottság és a mellette működő ernyőszervezet, jelenlegi nevén a Childrights Connect<sup>250</sup> bátorítja és támogatja az államok civil szervezeteit, hogy fogjanak össze és alakítsanak nemzeti koalíciót, amely nemcsak egy, koherens árnyékjelentés megszületését, hanem hatékonyabb és „hangosabb” érdekartikulációt és -képviselést (nemcsak nemzetközi, hanem nemzeti fórumokon is), eredményesebb végrehajtást is eredményezhet.

Aggályos ugyanakkor a jelentéstétel elmaradása vagy késedelme, amely részben abból fakad, hogy a nemzetközi emberi jogi szerződések számával arányosan nő a részes államok jelentéstételi feladatainak száma is. Sokszor átfedés is lehet a témák között (például a fogyatékossgal élő gyermekek vonatkozásában a CRPD és a CRC, vagy a lányok, nők jogai kérdéseiben a CEDAW és CRC átfedése), illetve nehézséget jelenthet az is, hogy az egyes szerződés-alkotta testületek más és más iránymutatást adnak a jelentések elkészítéséhez.<sup>251</sup> Ezért is ösztönzi az ENSZ jelentéskészítéshez készült útmutatójában, hogy folyamatosan működő interszektoriális bizottságok végezzék az előkészítő munkát, a záróészrevételek elemzését, monitorozását.<sup>252</sup>

A *záróészrevételek*<sup>253</sup> elkészítésében fontos szereplők a Bizottság titkárságán dolgozó szakemberek és az egyes országok jelentéstevői.<sup>254</sup> Az első tervezetet a jelentéstevők és a titkárság állítják össze, amely reflektál a kormány hivatalos, és a civil szervezetek/az ombudsman alternatív jelentésére és a rendelkezésükre álló valamennyi tájékoztatásra, információra (például az ENSZ főtitkár főképviselőinek jelentéseire, tematikus és

---

<sup>250</sup> <http://www.childrightsconnect.org/> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>251</sup> JAPP E. DOEK (2011:107)

<sup>252</sup> <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HarmonizedGuidelines.aspx> (letöltés ideje: 2016. december 28.)

<sup>253</sup> [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=5&TreatyID=10&TreatyID=11&DocTypeID=5](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=5&TreatyID=10&TreatyID=11&DocTypeID=5) (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>254</sup> Az ország jelentéstevője a Bizottság egy tagja, akit maguk közül jelölnek ki (nem lehet az adott ország állampolgára), akinek a feladata az ország jelentéstételének előkészítése a Bizottság számára és a záróészrevételek előkészítése is.



országjelentésekre, más bizottságok záróészrevételeire, stb.) Tekintettel arra, hogy a jelentéstevőnek nincs (sem hatásköri, sem pénzügyi) lehetősége az állam „helyszíni vizsgálatára” (ha csak az adott ország civil szervezetei meg nem hívják, amelyre szintén van példa, de kormányok meghívását az objektív megítélés miatt nem fogadhatják el a tagok), a Bizottság a részére megküldött információk alapján tudja csak összeállítani ajánlásait tartalmazó záróészrevételeit.

Az *utánkövetés*, mint minden kutatás, vizsgálat kardinális, de egyben legproblémásabb kérdése, ez esetben, a monitoring „fekete lova”. A jogi kötőerő nélküli záróészrevételek komolyan vételének megfogadása, végrehajtása az állam (alapvetően politikai) akaratán, pénzügyi és más lehetőségein múlik, amelyben az országok különböző megoldásokat követnek. Vannak olyan kormányok (például skandináv országok), akik az ország politikai kultúrájából fakadóan komolyan veszik a bizottsági ajánlásokat és egyeztetéseket tartanak azok végrehajtásáról, vagy a civil szervezetek nemzeti koalíciói teszik ezt meg a kormánnyal együtt vagy éppen tőle függetlenül. Még itt is problémát jelent, hogy sok esetben az utánkövetés „lendülete” megtorpan a jelentéstételi évet követően, és nem tart ki a teljes, következő beszámolási időszakban, de jó eszköz a szakértők és civilek számára a végrehajtás ösztönzésében.

Az ENSZ égisze alatt más eszközök is rendelkezésre állnak az adott egyezmény rendelkezéseinek védelmére. Így a gyermekjog területén, az ENSZ főtitkár kinevezhet főtitkári főképviselőt (*Special Representative of the Secretary General*), aki magasrangú ENSZ-hivatalnokként az adott kérdésben országlátogatásokat tehet, vizsgálatokat-kutatásokat végezhet és az ENSZ nevében tárgyalhat. Az ENSZ főtitkár a gyermekek vonatkozásában két átfogó, a témában készült jelentést (MACHEL-jelentés, PINHERIO-jelentés)<sup>255</sup> követően, a *fegyveres konfliktusokban érintett gyermekek védelmére*<sup>256</sup> először 1996-ban megújítható, hároméves időtartamra, és a *gyermekek erőszakkal szembeni védelmére*<sup>257</sup> 2009-ben nevezett ki főképviselőket.

---

<sup>255</sup>A fegyveres konfliktusokban érintett gyermekekről szóló jelentést Graça Machel készítette el az ENSZ főtitkárának felkérésére. *Impact of Armed Conflict on Children*.  
<https://www.unicef.org/graca/> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

A gyermekekkel szembeni erőszakkal szembeni globális jelentést PAULO SÉRGIO PINHEIRO készítette el az ENSZ számára. *Report of the independent expert for the United Nations study on violence against children*.  
[http://srsg.violenceagainstchildren.org/sites/default/files/documents/a\\_61\\_299\\_un\\_study\\_on\\_violence\\_against\\_children.pdf](http://srsg.violenceagainstchildren.org/sites/default/files/documents/a_61_299_un_study_on_violence_against_children.pdf) (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>256</sup>A/RES/51/77 (1996) számú határozatával döntött az ENSZ Közgyűlés a főképviselő kinevezéséről. LEILA ZERROUGUI 2012 szeptembere óta látja el ezt a posztot. <http://childrenandarmedconflict.un.org/about-us/leila-zerrougui/> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>257</sup>A/RES/62/141 (2008) számú határozatában kérte az ENSZ Közgyűlés a főtitkárt, a főképviselő kinevezésére. A posztot 2009 óta MARTA SANTOS PAIS látja el. <http://srsg.violenceagainstchildren.org/srsg/welcome> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

Az Emberi Jogi Tanács kinevezhet speciális mandátummal bíró jelentéstevőket (*rapporteurs*). Gyermekeket érintően, jelentéstevő dolgozik a gyermekkereskedelem, gyermekprostitúció és gyermekpornográfia témájában 1990 óta, de több más területen dolgozó jelentéstevő is foglalkozik gyermekjogi témával.<sup>258</sup>

#### **4.6. Az Európai Unió és az Európa Tanács szerepe a Gyermekjogi egyezmény végrehajtása terén**

A gyermekjogi rezsimek kapcsán megemlítendő, hogy nemcsak Európában, hanem az összes kontinensen léptek hatályba gyermekjogi konvenciók, amelyek közül érdemes kiemelni a 2002-ben elfogadott A gyermekek jólétének előmozdítására irányuló regionális intézkedésekről szóló dél-ázsiai egyezményt;<sup>259</sup> valamint az 1990-ben elfogadott Gyermekek jogairól és jólétéről szóló afrikai chartát,<sup>260</sup> az értekezésben azonban csak az európai rezsimekkel foglalkozom.

##### **4.6.1. Az Európai Unió gyermekjogi keretrendszere**

Tekintettel arra, hogy az értekezés szűkebb témájához az Európai Unió (EU) joganyaga nem ad különösebb támpontot, ezért e regionális jogi-politikai keretrendszerrel - annak rögzítése mellett, hogy egy egyre gazdagodó szabályozási környezettel és esetjoggal bíró területről van szó - csak érintőlegesen foglalkozik a dolgozat. Annál is inkább, mert a gyermekek korlátozott cselekvőképességéből adódóan az európai esetjog jelentős része a szülők vagy a gyermekek egyéb törvényes képviselői által kezdeményezett peres ügyekből származik, s nem az intézményes jogvédelemmel foglalkozik.

Az EU részéről a gyermekek jogai, az általános emberi jogok részeként védelmet kell élvezzenek, egyrészt magát a Gyermekjogi egyezményt és más nemzetközi emberi jogi dokumentumot (így különösen az Emberi Jogok Európai Egyezményét (továbbiakban: EJE)<sup>261</sup>, vagy az ENSZ Millenniumi Nyilatkozatát<sup>262</sup>) aláíró és ratifikáló uniós tagállamok

---

<sup>258</sup> Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography by resolution 1990/68. 2014. május óta MAUD DE BOER-BUQUICCHIO látja el ezt a feladatot.

<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Children/SR/E-CN4-RES-1990-68.pdf> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>259</sup> Convention on Regional Arrangements for the Promotion of Child Welfare in South Asia <http://www.saarc-sec.org/userfiles/conv-children.pdf> (letöltés ideje: 2017. április 22.)

<sup>260</sup> African Charter on the Rights and Welfare of the Child <http://www1.umn.edu/humanrts/africa/afchild.htm> (letöltés ideje: 2017. április 22.)

<sup>261</sup> Emberi Jogok Európai Egyezménye. [http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_HUN.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_HUN.pdf) (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>262</sup> Az ENSZ Millenniumi Nyilatkozata. <http://www.menszt.hu/hu/egyeb/millenniumi-nyilatkozat> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

kötelezettsége miatt, másrészt az EU abbéli törekvése révén, hogy az eddig hiátust mutató közösségi alapjogvédelem terén előrelépjen. Ennek első lépése volt, hogy a Lisszaboni Szerződés (továbbiakban: LSZ) ratifikálását követően, annak részeként 2009 decemberétől szintén hatályossá váló – és immár kötelező jogi erővel bíró – Alapjogi Charta<sup>263</sup> megteremtette az európai szintű alapjogvédelem kötelezettségét.

Az Alapjogi Charta első ízben hivatkozik részletesen, uniós „alkotmányos” szinten a gyermekek jogaira, elismerve többek között a gyermekek kötelező oktatásban való ingyenes részvételhez való jogát (a 14. cikk (2) bekezdése), az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmát (21. cikk), valamint a kizsákmányoló gyermekmunka tilalmát (32. cikk). Jelentős elem, hogy a Charta külön rendelkezést tartalmaz a gyermekek jogaira vonatkozóan (24. cikk).

Kiemelendő, hogy önálló említésként az LSZ a fogyatékkal élők és az idősek jogainak védelmét kimondó cikkek előtt, „a gyermekek jogairól szóló” 24. cikkében rendelkezik arról, hogy

*„(1) A gyermekeknek joguk van a jólétükhöz szükséges védelemhez és gondoskodáshoz. A gyermekek véleményüket szabadon kifejezhetik. Az őket érintő ügyekben véleményüket életkoruknak és érettségüknek megfelelően figyelembe kell venni.*

*(2) A hatóságok és a magánintézmények gyermekekkel kapcsolatos tevékenységében a gyermek mindenek fölött álló (legfőbb) érdekének kell az elsődleges szempontnak lennie.*

*(3) Minden gyermeknek joga van ahhoz, hogy mindkét szülőjével rendszeres, személyes és közvetlen kapcsolatot tartson fenn, kivéve, ha ez az érdekeivel ellentétes.”<sup>264</sup>*

E fenti cikk kardinális jellegén túl, döntően a Gyermekjogi egyezmény alapvetései határozzák meg az európai joggyakorlatot. A gyermek meghatározására is az egyezmény rendelkezését követik jelenleg Európában is, amellet, hogy az uniós jogban nem létezik egységes, formális meghatározása a „gyermek” fogalmának, sem a Szerződésekben, sem pedig az alacsonyabb rendű jogszabályokban vagy az ítélkezési gyakorlatban.

Az LSZ részét képező, Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) 3. cikkének (3) bekezdése fogalmaz meg általános előírást az EU számára azzal, hogy „Az Unió küzd a társadalmi kirekesztés és megkülönböztetés ellen, és előmozdítja a társadalmi igazságosságot és védelmet,

---

<sup>263</sup> Az Európai Unió Alapjogi Chartája. (2010/C 83/02 )

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=HU> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>264</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=hu> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

*a nők és férfiak közötti egyenlőséget, a nemzedékek közötti szolidaritást és a gyermekek jogainak védelmét.”*

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) is további konkrét utalásokat tartalmaz a gyermekekre vonatkozóan, amely lehetővé teszi az Unió számára, hogy intézkedéseket tegyen a szexuális kizsákmányolás és az emberkereskedelem elleni küzdelem céljából (79. cikk (2) bekezdésének d) pontja és a 83. cikk (1) bekezdése).

Ennek nyomán került elfogadásra a gyermekek szexuális bántalmazásával, szexuális kizsákmányolásával és a gyermekpornográfiával szembeni küzdelemről, valamint az emberkereskedelem megelőzéséről és az ellene folytatott küzdelemről szóló irányelv, amely a gyermek áldozatok speciális szükségleteit érintő rendelkezéseket is tartalmaz. Hasonlóképpen számos rendelkezést szentel a gyermekeknek a bűncselekmények áldozatainak jogaira, támogatására és védelmére vonatkozó minimumszabályok megállapításáról szóló újabb irányelv.

A gyermekjogok Unión belüli fejlődése fokozatosan, egy-egy területen változó ütemben ment végbe. Az európai gyermekjog hagyományosan elsősorban a tágabb, gazdasági és politikai indíttatású kezdeményezések gyermekekkel kapcsolatos egyes vonatkozásainak kezelését célozta, például a fogyasztóvédelem<sup>265</sup> és a személyek szabad mozgása<sup>266</sup> területén. Újabban azonban a gyermekjogok kezelése összehangoltabb uniós menetrend részét képezi, három kulcsfontosságú mérföldkőre alapozva, a fentiekben említett LSZ és az Alapjogi Charta hatályba lépése, valamint „A gyermekek különleges helyzetének figyelembevétele az Európai Unió külső fellépéseiben” című európai bizottsági közlemény, illetve a gyermek jogainak előmozdítására és védelmére vonatkozó uniós tanácsi iránymutatások elfogadása.

Megjegyzendő, hogy a közösségi jog szabályai alapján az EU csak abban az esetben alkothat jogszabályokat, ha ahhoz a Szerződések hatáskört ruháznak rá (EUMSZ 2-4. cikke). Mivel a gyermekjogok ágazatokon átívelnek, az EU hatásköre eseti alapon határozható meg. Mindaddig az EU a következő, a gyermekjogok szempontjából fontos területeken végzett leginkább kiterjedt jogalkotási tevékenységet:

- adatvédelem,
- fogyasztóvédelem,

---

<sup>265</sup> Például az Európai Parlament és a Tanács 2009. június 18-i 2009/48/EK irányelve a játékok biztonságáról (HL L 170., 2009), amely biztonsági intézkedéseket érvényesít a gyermekjátékok vonatkozásában.

<sup>266</sup> Például az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról szóló [2004/38/EK irányelv](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/ALL/?uri=CELEX:32004L0038). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/ALL/?uri=CELEX:32004L0038> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

- menekültügy és migráció,
- polgári és büntetőügyekben folytatott együttműködés.<sup>267</sup>

Az egyik leggyakrabban alkalmazott, gyermekeket érintő jogi eszköz a Brüsszel IIa. rendelet (Brüsszel II bis rendelet), amelyet Dánia kivételével az Európai Unió minden tagállamában közvetlenül alkalmazni kell. A rendelet tartalmazza a házasság felbontásával, a különválással és a házasság érvénytelenítésével – így a gyermekek felügyeleti jogával – kapcsolatos polgári ügyekben a joghatóságra, az elismerésre és a végrehajtásra vonatkozó közösségi szabályokat.<sup>268</sup>

Az Alapjogi Charta 24. cikke már több ügyben került hivatkozásra az Európai Unió Bírósága (továbbiakban: EUB) előtt. Gyermejk jogi kérdésekben az EUB mindeddig elsősorban előzetes döntéshozatali ügyeket vizsgált felül (az EUMSZ 267. cikke). Az eljárást valamely nemzeti bíróság kezdeményezte, valamint többségében a házassági ügyekben és a szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a Brüsszel IIa. rendelet értelmezését kérték.

Az EUSZ 6. cikkének (1) bekezdése és az Alapjogi Charta 51. cikkének (2) bekezdése kimondja, hogy a Charta nem terjeszti ki az Unió hatásköreit, valamint nem hoz létre új hatásköröket vagy feladatokat az Unió számára, és nem módosítja azokat. A Charta rendelkezéseinek címzettjei az uniós intézmények és a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre. Miközben a Charta rendelkezései az Unióra nézve mindig kötelező érvényűek, a tagállamokra nézve csak akkor kötelezőek jogilag, ha az uniós jog hatályán belül járnak el.

#### 4.6.2 Az Európa Tanács gyermekjogi tevékenysége

A gyermekek jogainak védelme területén az ENSZ és az EU mellett, a harmadik legfontosabb intézmény az 1949-ben létrejött strasbourg-i székhelyű, jelenleg 47 tagú<sup>269</sup> nemzetközi szervezet, az *Európa Tanács*, amely nyitva áll bármely olyan európai állam előtt, amely elfogadja a demokrácia és a jogállamiság intézményeit és garantálja állampolgárai számára az alapvető emberi jogokat és szabadságokat.<sup>270</sup>

<sup>267</sup> Kézikönyv a gyermekjogokra vonatkozó európai jogról. Európa Tanács/ Európai Unió Alapjogi Ügynökség, 2015. [https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook\\_rights\\_child\\_HUN.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_rights_child_HUN.pdf) 19-26.o. (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>268</sup> A házassági ügyekben és a szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló 2201/2003/EK rendelet. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM:133194>. (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>269</sup> Magyarország 1990-ben csatlakozott a szervezethez, amelyet az 1991. évi LXXI. törvény hirdetett ki.

<sup>270</sup> Az Európa Tanács egyik legfontosabb eredménye az Emberi Jogok Európai Egyezményének (1950) elfogadása volt. Ezt követően felállították az Emberi Jogok Európai Bíróságát, amely az emberi jogok első európai bírói fóruma.

A gyermekjogok védelme terén úttörő és proaktív tevékenységével az ET jóval megelőzte az Európai Uniót.<sup>271</sup> Legfontosabb emberi jogi szerződése az EJEE, amelyet az ET valamennyi tagállama ratifikált, és amely (kiegészítő jegyzőkönyveivel együtt) konkrét rendelkezéseket tartalmaz a gyermekekre vonatkozóan. Ezek közül számos különösen fontos a gyermekek szempontjából, így például az EJEE 8. cikke biztosítja a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogot, valamint 3. cikke, amely tiltja a kínzást és az embertelen, megalázó bánásmódot és büntetést. Az Emberi Jogok Európai Bírósága (továbbiakban: EJEB) az EJEE rendelkezéseiben megfogalmazott pozitív kötelezettségekre összpontosító értelmező megközelítéseket alkalmazva kiterjedt ítélkezési gyakorlatot alakított ki a gyermekek jogaira vonatkozóan, amelyben gyakran (és egyre többször) utal Gyermekjogi egyezményre. Mindazonáltal mivel az EJEB eseti alapon vizsgálja meg a kérelmeket, ezért nem nyújt átfogó áttekintést az EJEE értelmében a gyermekjogokról.<sup>272</sup> Az ET számos más szerződést is elfogadott, amelyek különféle egyedi gyermekjogi kérdéseket tárgyalnak. Ide tartoznak az alábbiak:

- a házasságon kívül született gyermekek jogi helyzetéről szóló egyezmény;<sup>273</sup>
- a gyermekek örökbefogadásáról szóló, 2008-ban felülvizsgált egyezmény;<sup>274</sup>
- a gyermekekkel való kapcsolattartásról szóló egyezmény;<sup>275</sup>
- a gyermekek jogainak gyakorlásáról szóló egyezmény;<sup>276</sup>
- az Európa Tanácsnak a gyermekek szexuális kizsákmányolás és szexuális zaklatás elleni védelméről szóló egyezménye (Lanzarote-i Egyezmény).<sup>277</sup>

Az Európa Tanács szakpolitikai programalkotása terén mérföldkő volt, hogy a gyermekekkel szembeni erőszak jelenségét vizsgáló PINHERIO-jelentés európai koordinációját az Európa Tanács végezte, szerepet vállalva az ajánlások megfogalmazásában is. Ezt követően, 2005-ben döntöttek az Európa Tanács állam-és kormányfői varsói csúcstalálkozójukon az „*Építsük Európát a gyermekekkel a gyermekekért!*”<sup>278</sup> – azóta többszörre meghosszabbított –

<sup>271</sup> LUX ÁGNES: Az Európa Tanács szerepe a gyermek jogainak védelmében. In: *Együtt a gyermekvédelemben*. 2013. június. VII. évfolyam 5-6.szám. 1-5.o.

Kézikönyv a gyermekjogokra vonatkozó európai jogról. Európa Tanács/ Európai Unió Alapjogi Ügynökség, 2015. [https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook\\_rights\\_child\\_HUN.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_rights_child_HUN.pdf) 23-26.o.

<sup>273</sup> Európa Tanács, Európai egyezmény a házasságon kívül született gyermekek jogi helyzetéről, CETS 85., 1975. október 15.

<sup>274</sup> Európa Tanács, (Felülvizsgált) Európai egyezmény a gyermekek örökbefogadásáról, CETS 202., 2008. november 27.

<sup>275</sup> Európa Tanács, Egyezmény a gyermekekkel való kapcsolattartásról, CETS 192., 2003. május 15.

<sup>276</sup> Európa Tanács, Európai egyezmény a gyermekek jogainak gyakorlásáról, CETS 160., 1996. január 25.

<sup>277</sup> Európa Tanács, Egyezmény a gyermekek szexuális kizsákmányolás és szexuális zaklatás elleni védelméről, CETS 201., 2007. október 25.

<sup>278</sup> <http://www.coe.int/en/web/children/> (letöltés ideje: 2018. május 24.)

hároméves keretprogramról és stratégiáról, amely egyúttal a szervezet abbéli vállalt feladatához is támpontot nyújtott, hogy a gyermekek jogait támogató és megjelenítő átfogó, integrált, szakpolitikákon átívelő megközelítést valósítson meg. 2006-ban Monaco-ban hívták életre ezt a programot, amely két, egymással, szorosan összefüggő területre fókuszál, a gyermekjogok különböző területeken való érvényesítésére, valamint a gyermekek elleni erőszakkal szembeni küzdelemre.

Az ET gyermekjogi programjának fő célja a nemzetközi gyermekjogi normák valamennyi ET-tagállam általi végrehajtásának támogatása és különösen a Gyermekjogi egyezmény végrehajtásának előmozdítása.

Összegzőképpen a Gyermekjogi egyezmény tíz év globális előkészítő munkálatait követően villámsebességgel került ratifikálásra, hogy napjaink legszélesebb körben elfogadott nemzetközi emberi jogi szerződésévé válhasson. Az egyezmény megteremtette a „globális gyermek” képét és a gyermekjogok védelmének imperatívuszát 195 államban. Az egyezmény végrehajtása természetesen az államokon múlik, mint legfőbb aktorokon, ebbéli helyt állásukat felügyelő Gyermekjogi Bizottság kezében szankció lehetősége nincs, csupán puha jogi eszközei, az ajánlások formájában mutathatnak irányt. Ugyanakkor a regionális bíróságok Európában egyre bővülő ítélkezési gyakorlatukkal, a Gyermekjogi egyezményt felhívva, illetve a Lisszaboni Szerződés hatályosulását követően az Európai Unió Bírósága az Alapjogi Charta gyermekjogi rendelkezéseit hivatkozva közvetlen hatással lehetnek a jogfejlődésre.

A gyermekjogok nemzetközi keretrendszerének (ENSZ, EU, ET) áttekintése és a Gyermekjogi egyezmény jelentőségének és kritikájának elemzését, az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának monitoring tevékenységének vizsgálatát követően alábbiakban áttérek az európai független nemzeti emberi jogi-gyermekjogi intézmények modelljeinek vizsgálatára.



## 5. A független gyermekjogi intézmények feladat-és hatásköri, szerkezeti megoldásai Európában

### 5.1. Az ombudsman-típusú alapjogvédelem intézményi és történeti háttere

Az „ombudsman-eszme” a XX. század során szinte az egész világon elterjedt.<sup>279</sup> Az az elgondolás, hogy a közigazgatás „puha ellenőrzését” egy független, könnyen hozzáférhető, nagy köztiszteltben álló személy (intézmény) lássa el, mára elválaszthatatlanul összefonódott a demokrácia és a jogállamiság eszméjével. Hatás-és feladatköre bővülésével az emberi jogok és a „jó kormányzás” védelme összekapcsolódott,<sup>280</sup> amelynek érdekében az ombudsman intézmény különböző intézményi megoldásokkal mindenhol megtalálható.<sup>281</sup> 2008-ra az Európai Unió akkori 27 tagállama közül nemzeti szinten 25-ben, míg a két kivételt jelentő Németországban és Olaszországban regionális szinten működnek ombudsmanok. 1992-ben közösségi szinten is történt előrelépés, felállították az európai ombudsman intézményét az uniós közigazgatás ellenőrzésére.<sup>282</sup>

A szó eredete is skandináv (habár tartalma új értelmet kapott, a szó megtalálható a régi svéd, dán, norvég nyelvben is a ’jogi ügynök’, ’képviselő’ megjelölésére), az első független *ombudsmann*-t 1809-ben Svédországban hozták létre az abszolutizmus válságát követő felvilágosodás időszakában, a társadalmi felelősségérzet megerősítése érdekében (is). XII. KÁROLY svéd király 1713-ban kinevezte ennek elődjeként, az igazságügyi kancellárt, (Iustitiekansler) akinek az uralkodási terhek könnyítéseként az volt a feladata, hogy a hivatalok

---

<sup>279</sup> Az 1978-ban az ombudsman intézmények globális koordináló ernyőszervezeteként létrehozott Nemzetközi Ombudsman Intézet (International Ombudsman Institute (IOI), jelenleg több mint 170 ombudsman intézményt számlál tagjaként, 90 országból világszerte. <http://www.theioi.org/the-i-o-i/about-the-ioi> (letöltés ideje: 2016. szeptember 28.)

<sup>280</sup> Az intézmény létrehozását javasolja megerősítve korábbi 757 (1975) ajánlását az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének az ombudsman intézményről szóló 1615 (2003). számú ajánlásában. Council of Europe Recommendation 1615 (2003) The Institution of Ombudsman <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17133&lang=en> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>281</sup> GABRIELE KUCSKO-STADLMAYER (szerk.): *Európai ombudsman-intézmények*. ELTE Eötvös Kiadó. Budapest, 2010. 19.o.

<sup>282</sup> Az európai ombudsman egy független és pártatlan szerv az uniós közigazgatás elszámoltatására. Az ombudsman az uniós intézményeknél (kivéve az Európai Bíróságot) előforduló hivatali visszasságokról szóló panaszokat vizsgálja ki. Az ombudsman hivatali visszasságot állapíthat meg, ha egy intézmény nem tartja tiszteltben az alapvető jogokat, jogi szabályokat vagy elveket, illetve a megfelelő ügyintézés elveit (’maladministration’). Panasszal élhet az EU minden polgára vagy lakosa, illetve az EU területén bejegyzett székhellyel rendelkező vállalkozás, szövetség vagy más szerv. <http://www.ombudsman.europa.eu/atyourservice/whocanhelpyou.faces#/page/4> (letöltés ideje: 2018. május 22.)



és a közigazgatás elleni alatti valói panaszokat kivizsgálja.<sup>283</sup> A későbbiekben ebből kifejlődő *ombud* egy olyan parlamenti méltóság volt, aki a hozzáforduló állampolgárok részére a közigazgatás által okozott jogsérelmekkel szemben nyújtott jogvédelmet.<sup>284</sup>

Az intézmény európai elterjedésének három nagy hulláma különíthető el:

- skandináv országok (XVIII.-XIX. század);
- Nyugat-Európa többi országa (XX. század);
- a volt diktatúrák országai (Görögország, Spanyolország, Portugália, volt szocialista államok; XX. század vége).<sup>285</sup>

Az International Bar Association (Nemzetközi Jogász Egylet) 1974-es meghatározása szerint az ombudsman:

*„Az alkotmány vagy a törvényhozás, illetve a parlament által létrehozott intézmény, melyet a törvényhozásnak vagy a parlamentnek felelős független, és magas rangú köztisztviselő irányít. Hatóságok, hivatalnokok, munkáltatók vagy egyéb önálló szervezetek eljárása miatt hozzá panasszal forduló személyek sérelmeit vizsgálja saját hatáskörben. Jogosult a sérelmet orvosló intézkedések kezdeményezésére és jelentések kibocsátására.”*<sup>286</sup>

A legújabb magyar monográfia szerzője SOMODY BERNADETTE a következőképpen definiálja az ombudsmant: *„Olyan független, általában a parlamenthez kötődő jogállású – rendszerint egyszemélyes – intézmény, amelynek feladata a közigazgatás ellenőrzése, illetve a polgárok jogainak védelme. Az ombudsman kivizsgálja a polgároknak a közigazgatással szembeni panaszait, ennek során széleskörű vizsgálati jogosítványok illetik meg, intézkedéseinek azonban nincs kötelező ereje, azok végrehajtását a (parlamenti) nyilvánosság segítségével biztosíthatja.”*<sup>287</sup>

GABRIELE KUCSKO-STADLMAYER kísérletet tett az „ideáltipikus” modellek körülírására az ombudsman intézmények típusainak kategorizálásával<sup>288</sup> előrebocsátva, hogy az egyes nemzeti szabályozások gyakran keverik a hatásköröket és nincsen „vegytiszta” rendszer. Ez alapján

---

<sup>283</sup> Az ombudsman intézményről lásd bővebben: MAJTÉNYI LÁSZLÓ: *Ombudsmann. Állampolgári jogok biztosa*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1992.; és SOMODY BERNADETTE: *Az ombudsman típusú jogvédelem*. ELTE Eötvös Kiadó. Budapest, 2010. GÖNCZÖL KATALIN- KÓTHY JUDIT: *Ombudsman 1995-2011*. Budapest, 2002. VARGA ZS. ANDRÁS: *Ombudsmanok Magyarországon*. Rejtjel Kiadó. Budapest, 2004. ROY GREGORY – PHILIP GIDDINGS: *The Ombudsman Institution: Growth and Development*. In: ROY GREGORY-PHILIP GIDDINGS (Ed.) *Righting wrongs. The Ombudsman in Six Continents*. IOS Press. The Netherlands. 2000.

<sup>284</sup> MAJTÉNYI (1992: 19)

<sup>285</sup> SZIKLAY JÚLIA: Az ombudsman intézményének helye és szerepe az európai és a magyar alkotmányos jogrendekben. In: SZABÓ MÁTÉ: *Ki őrzi az őrzőket? Az ombudsmani jogvédelem*. Kairosz Kiadó, Budapest. 2010. 118.o.

<sup>286</sup> Idézi SZIKLAY (2010: 119)

<sup>287</sup> SOMODY BERNADETTE: *Az ombudsman típusú jogvédelem*. ELTE Eötvös Kiadó. Budapest, 2010. 24.o.

<sup>288</sup> KUCSKO-STADLMAYER (2010: 95-100)

megkülönböztethető a *klasszikus modell*, amelynek esetében a legfontosabb hatásköröket a széles vizsgálati jogosultság (ideértve a tájékoztatáskérést, a hatósági területekre való belépés jogát vagy a mediációt), az ajánlás kibocsátása (a panasszal érintett hatóságnak vagy felügyeleti szervének, illetve a jogalkotónak), valamint az éves parlamenti beszámoló benyújtása jelenti. Ezen alapmodell legfontosabb jegye, hogy az alapjogi visszásság megszüntetésére az ombudsman nem rendelkezik hatáskörrel, célját „puha nyomásgyakorlással” éri el a vizsgálat lefolytatásának tényével, saját intézményének közjogi szerepén keresztül, a nyilvánosság „fegyverével.” Ilyen modell működik Andorrában, Belgiumban, Bulgáriában, Dániában, Írországbán, Izlandon, Izraelben, Luxemburgban, Máltán, Hollandiában, Norvégiában, az Egyesült Királyságban, Cipruson, de idesorolható a német Petitionsausschuss, valamint a regionális szinten működő hivatalok Ausztriában, Olaszországban, Szerbiában, Spanyolországban.

A *jogállami modell* az imént felsorolt hagyományosnak mondott „puha eszközökön” túl a közigazgatás jó működésének megóvása érdekében az érintett jogszabályokat is vizsgálja. Illetve más speciális jog- és hatáskör birtokában olyan lehetőségei is lehetnek, mint például az alkotmánybírósági előzetes normakontroll kezdeményezése (például Horvátország, Moldávia, Lengyelország, Portugália), alkotmánybírósági utólagos normakontroll kezdeményezése (például Spanyolország, Ausztria egyes tartományai), valamint a rendes vagy közigazgatási bírósághoz fordulás (például Bosznia-Hercegovina, Finnország, Litvánia).

Az *emberi jogi modell* szerint pedig az iméntiekén túl fokozott (vagy kizárólagos) figyelem övezi az emberi jogi helyzet monitorozását és próbálja orvosolni az alapjogi visszásságokat – sok esetben ezek az intézmények az ENSZ Nemzeti Emberi Jogi Intézményei is.<sup>289</sup> Külön hatáskörök segíthetik ennek a feladatnak az ellátását, úgymint: minden esetben alapjogi jogsértésre hivatkozva alkotmánybírósági utólagos normakontroll kezdeményezése (például Magyarország, Spanyolország), alkotmányjogi panasz (például Magyarország, Örményország), perindítás (például Azerbajdzsán, Grúzia), emberi jogi nevelés (például Grúzia, Lettország), civil és nemzetközi szervezetekkel való együttműködés (például Albánia).

Bármilyen feladatellátással is legyenek felruházva, STEYVERS úgy fogalmaz, hogy az ombudsmanok fontos antennaként működnek a mindenkori kormányok számára, mind a közigazgatás rossz működésének jelzésével, mind a megelőzés lehetőségének bemutatásával. Ezért az ombudsman úgy is tekinthető, mint a végrehajtó hatalom ellenőrzésének hatékony

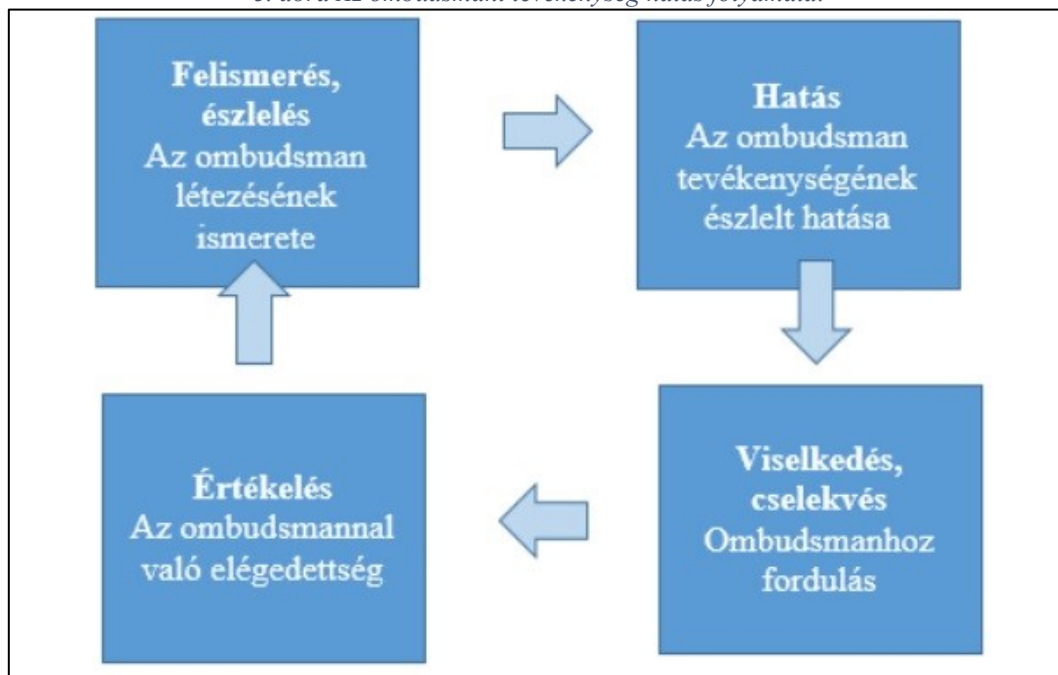
---

<sup>289</sup> National Human Rights Institution (NHRI) - Magyarországon, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala kapta meg ezt a feladatot, ún. B státussal 2011-ben, majd a legmagasabb szintet jelentő A-státussal 2014 óta.

eszköze. E kontroll mértéke és befolyásának nagysága viszont jelentősen függ a társadalmi-politikai-jogi környezettől.<sup>290</sup>

DUNSER rámutatott arra is, hogy a független nemzeti emberi jogi intézmények tevékenységük folytatásával bővíthetik az állampolgárok jogtudatosságát és erősíthetik jogaikat.<sup>291</sup> STEYVERS és REYNAERT a következő ábrával illusztrálta az ombudsman-típusú intézmény állampolgárokkal való ciklikus kölcsönhatását.<sup>292</sup>

3. ábra Az ombudsmani tevékenység hatás folyamata.



Forrás: K. Steyvers – H. Reynaert – R. Passemiers (eds): *The impact of Ombudsmen*. Vanden Broele. Brugge, 2009.

Valamennyi felsorolt pozitívum ellenére, az ombudsman-típusú intézmények szükségességéről nem mindig könnyű meggyőzni a politikai döntéshozókat: olykor tartanak egy független, kívülálló, „hangos” kritikustól valamint az ombudsman intézménnyel való szakmai vagy más versengéstől a közös közpolitikai és közjogi térben. Mindez a kérdés politikai vitathatóságát is előrevetíti.

Az intézmények számára a világon mindenütt kihívást jelent, hogy intézkedésük kötőerővel nem bír, s hogy tevékenységük és munkájuk elismerése és társadalmi elfogadottsága jelentős mértékben függ a személyes autoritásról is.

<sup>290</sup> K. STEYVERS – H. REYNAERT – R. PASSEMIERS: *The impact of Ombudsmen*. Vanden Broele. Brugge, 2009. 40.o.

<sup>291</sup> F. DÜNSER: Different Ombudsman Concepts in Europe: investigator of complaints, people's advocate, mediator, watchdog, protector of human rights. In: R. PASSEMIERS - H. REYMAERT - K. STEYVERS (eds): *The Impact of Ombudsmen*. Vanden Broele. Brugge, 2009.

<sup>292</sup> K. STEYVERS - H. REYNAERT - R. PASSEMIERS (2009:40)

A későbbiekben részletesebben kitérek a függetlenség és a pártatlanság követelményeire, mint a hatékonyság kritériumaira is, amely szintén a világszerte komoly próbatételt jelent az intézmények számára.

### **5.1.1. A gyermekjogi ombudsman intézmény, mint a rászoruló csoportok jogvédelmét ellátó intézmény**

A sérülékeny, rászoruló csoportok (*vulnerable groups*) jogi segítésének feladata az emberi jogi intézményekkel, ombudsmanokkal kapcsolatos modern szabályozások, társadalmi-politikai elvárások visszatérő eleme, egyben sarokköve. Annak ellenére, hogy a gyermekek világszerte a népesség jelentős hányadát adják – sőt némely országban a lakosság többségét teszik ki – mégis korlátozott hozzáféréssel bírnak a közjavakhoz és szolgáltatásokhoz, s a felnőttek által, felnőttekre szabott intézmények kevésbé alkalmasak a gyermekjogi perspektíva elsajátítására.<sup>293</sup> SZABÓ MÁTÉ úgy fogalmaz egyhelyütt, hogy *„míg az OECD jóléti demokráciáiban a rohamosan csökkenő gyermekszám ritkasági javakká teszi a gyermekeket, az iszlám világban a nagyszámú fiatal generációk teszik őket megkerülhetetlenül speciális címzettekké a jogalkotás és a jogalkalmazás számára.”*<sup>294</sup> Mindez alapján, valamint életkorukból és kibontkozó fejlődésükből fakadóan a gyermekek csoportja sérülékeny már önmagában véve, így különös védelmet igénylő speciális jogalanycsoportot jelent, s mint ilyen, az intézményes ombudsmani alapjogvédelem ernyője alá szükséges vonni. Nem beszélve azokról a további sérülékenységet fokozó jellemzőkről, amelyet valamilyen plusz tényező tesz hozzá a gyermek védendő státusához (például ilyenek lehetnek a lánygyerekek, a gyermekvédelmi szakellátásban élő, a törvénnyel összeütközésbe kerülő, a hátrányos helyzetű vagy valamilyen szempontból kisebbségi csoporthoz tartozó, migrációs státussal bíró gyermekek, stb.) A rászoruló csoportoknál általában, így a gyermekeknél is leírható a jogi segítséghez való hozzáférés a „fordított piramis” jelenségével, azaz a legrászorultabb csoportok rendelkeznek – eltérő okokból kifolyólag – a legszerényebb lehetőségekkel, mozgástérrel problémáik artikulálására, a segítség kérésére, nemhogy a megoldás megtalálására. A fordított arányosság sokszor fennáll a társadalmi problémák súlya, valamint azok megfogalmazásának és a megfelelő címzettekhez való eljuttatásának képessége között.<sup>295</sup>

<sup>293</sup> Introduction. Championing Children's Rights. UNICEF Innocenti Office of Research. Firenze. 2012. 2. o.

<sup>294</sup> SZABÓ-HARASZTI (2011:29)

<sup>295</sup> A sérülékeny csoportokról lásd bővebben: HAJAS BARNABÁS-LUX ÁGNES-SZABÓ MÁTÉ-SZAJBÉLY KATALIN: *Bevezetés*. In: *Pajzsuk a törvény*. Rászoruló csoportok az ombudsmani jogvédelemben. Szerk.: HAJAS BARNABÁS-SZABÓ MÁTÉ. Alapvető Jogok Biztosának Hivatala. Budapest, 2013. 9-33.o.

A gyermekek jogaik gyakorlása során erősen ki vannak téve a felnőttektől függő viszonyoknak. A gyermekek egyszeri és megismételhetetlen életszakaszuk során folyamatosan fejlődő lények, ekként különösen sérülékenyek (és eszköztelenek) az (alapjogi) jogsértések vonatkozásában. A legtöbb társadalomban a gyermekek hangja „nem hallatszik” messzire.<sup>296</sup>

Éppen ezért egy-egy, valamilyen szempontból különösen rászoruló, sérülékeny társadalmi csoport jogainak védelmére számos országban honosodott meg az ún. *szakombudsman intézmény* (például: egészségügyi/betegjogi<sup>297</sup>, nyugdíjügyi<sup>298</sup>, anti-diszkriminációs<sup>299</sup> ombudsman) rendszere. MAJTÉNYI LÁSZLÓ úgy véli<sup>300</sup>, hogy két esetben célszerű feltétlenül szakombudsmanra bízni egy alkotmányos jog védelmét: egyfelől, ha az alkotmányos jog sérelme a polgárok szabadságára különösen nagy veszélyt jelent és a polgári társadalom önvédelmi reflexei nem eléggé erősek. Ilyennek találja az adatvédelem területét. Másfelől pedig támogatandónak látja egy környezetvédelmi parlamenti biztos felállítását, a környezet globális szintű rohamos pusztulásának megállítása érdekében. Véleményem szerint, habár MAJTÉNYI nem említi kifejezetten fent idézett munkájában a gyermekjogok ombudsmani típusú védelmének szükségességét, az első kritériumnak megfelelően, a gyerekek, mint a *társadalom „nagy” kisebbségét jelentő alrendszerének, saját védelmére és érdekartikulációjára korlátozottan képes jogalany csoportja védelmének szükségessége egyértelmű alkotmányos indokul szolgál a szakombudsman felállítására*. Mindezt igazolja az is, ha végignézünk az Európai Unió térképén és csupán két országban nem találunk országos hatáskörű független gyermekjogi intézményt.

Tekintettel arra, hogy az ombudsman intézmény elterjedése az emberi jogok újabb generációihoz és poszt-modern értelmezésükhöz kapcsolódik, a szakbiztosi rendszer is egy új emberi jogi modellnek feleltethető meg. Míg az emberi jogok klasszikus koncepciója a jogalanyokat, mint egyforma „billiárdgolyókat” fogta fel, IGNATIEFF szerint napjainkban az

---

<sup>296</sup> GRAN (2011:223)

<sup>297</sup> Az Egyesült Királyságban összevont feladatként látja el a parlamenti és az egészségügyi ombudsman feladatát a biztos. Ez utóbbi feladatok ellátására 1993 óta kapott törvényi felhatalmazást. <http://www.ombudsman.org.uk/about-us/who-we-are/history-and-legislation/the-legislation-for-the-health-service-commissioner-for-england> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>298</sup> Írországban a Nyugdíjügyi Ombudsman Hivatalát 2003-ban állították fel. <http://www.pensionsombudsman.ie/cms/index.php> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>299</sup> Svédországban, 1994-ben hozták létre a Fogyatékoságügyi Ombudsman Hivatalát, majd 2009. január elsején integrált Egyenlőség Ombudsmanok Hivatala (Diskrimineringssombudsmannen) állt fel, amelyik egyesítette a korábbi ún. anti-diszkriminációs ombudsmanokat, így a nemi (gender) alapon történő megkülönböztetéssel foglalkozó Egyenlő Bánásmód Ombudsmant (JämO), az etnikai-, vallási vagy más meggyőződésen alapuló megkülönböztetéssel foglalkozó Etnikai Diszkriminációs Ombudsmant (DO), a Fogyatékoságügyi Ombudsmant (HO), és a Szexuális Orientáción alapuló Megkülönböztetéssel foglalkozó Ombudsmant (HomO). <https://www.government.se/government-agencies/equality-ombudsman-do/> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>300</sup> MAJTÉNYI LÁSZLÓ: *Ombudsmann. Állampolgári jogok biztosa*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1992.

emberi jogok alanyait, mint a rongyszőnyeg sokszínű, különféle hosszúságú és vastagságú szálait értelmezzük, amelynek okán a jogvédelem is éppen ezért reflektál ezekre a specialitásokra.<sup>301</sup>

A Gyermekjogi egyezmény már sokat említett alaptétele szerint 18 éves kor alatt, az egyezmény vonatkozásában minden személy gyermeknek minősül. A 18 év alatti gyermekek éppen életkori sajátosságukból kifolyólag szorulnak fokozottabb védelemre a társadalom oldaláról, jogaik és érdekeik felismerésében, artikulálásában és érvényre juttatásában segítségre szorulnak a felnőttek részéről. Ennek okán az utóbbi évtizedekben, számos államban az általános ombudsmant bízták meg ezzel a speciális feladattal, de sok ország önálló biztosi intézmény felállítása mellett döntött a gyermekek jogainak hatékony képviselőre és védelmére.

Számos további érv sorolható fel az emberi jogokon belül/túlmutatóan, a gyermekjogok különös intézményi védelme mellett. Így például az, hogy a gyermekek kezdeti megfelelő védelmének hiánya nagyon költséges lehet össztársadalmi szinten később (a kora gyermekkorban történtek erőteljesen kihatnak a későbbiekre – esetleges deviáns magatartások megjelenése, bántalmazás újratermelődése, stb.). A gyermekek sokkal inkább érintettek a kormányok tevékenysége, vagy éppen annak hiánya miatt, hiszen „gyermek-semleges” szakpolitika nincs, ugyanakkor szinte minden szakpolitikai döntésnek van gyermekekre vonatkozó hatása. A gyermekek gyakran szembesülhetnek az egyes szolgáltatások fragmentáltságával, amely vagy jobb esetben kettős – felesleges és plusz költséggel járó - ellátást, rosszabb esetben az ellátás hiányát eredményezhetik. A gyermekeknek nincs lobbijük, amellyel az őket érintő döntéseket befolyásolni tudnák a politikai döntéshozatal szintjein. A gyermekeknek a legtöbb államban nincs megfelelő hozzáférésük a rendelkezésre álló panaszmechanizmusokhoz, mert annak lehetőségéről nem is tudnak, vagy nem tudják, mikor vagy hogyan fordulhatnak oda.

## **5.2. Az ún. Párizsi Alapelvek és az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának vonatkozó Átfogó Kommentárjai**

A gyermekjogok érvényesüléséért felelős ombudsmanok, vagy ezt a feladatot ellátó más intézmények, hivatalok felállítása a legtöbb országban a Gyermekjogi egyezmény végrehajtásának a részét képezik. A Gyermekjogi egyezmény végrehajtásáról szóló 4. cikke ugyanis kimondja, hogy *„az Egyezményben részes államok meghoznak minden olyan*

---

<sup>301</sup> MICHAEL IGNATIEFF: *The Rights Revolution*. CBC, Toronto, 2000. Idézi: SZABÓ MÁTÉ: *Emberi jogok – alapvető jogok. Esélyek és veszélyek az ombudsman szemével*. Kairosz Kiadó. Budapest, 2011. 26-27.o.

*törvényhozási, közigazgatási vagy egyéb intézkedést, amelyek az Egyezményben elismert jogok érvényesüléséhez szükségesek. Amennyiben gazdasági, szociális és kulturális jogokról van szó, ezeket az intézkedéseket a rendelkezésükre álló erőforrások határai között, és szükség esetén, a nemzetközi együttműködés keretében hozzák meg.”*

Az ENSZ emberi jogokkal kapcsolatos pontos feladatainak kidolgozása már a szervezet születésétől fogva napirenden volt, e célok pontos körülhatárolására és a lehetséges intézményi profil meghatározására 1991-ig kellett várni. Ekkor szervezték meg Párizsban az első, kifejezetten az emberi jogok védelmére és elősegítésére szakosodott intézmények létrehozását célzó értekezletet, amely kidolgozta a később ún. *Párizsi Alapelvekként* meghonosodott kritériumrendszert. A Párizsi Alapelveket az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága javaslatára, 1993 decemberében fogadta el az ENSZ Közgyűlése,<sup>302</sup> amelyek tehát a független nemzeti emberi jogi intézmények működésének elvi alapját jelentik, alapvetően határozva meg a hatás-és felelősségi kört, működési struktúrát.<sup>303</sup> Hivatalosan az ilyen státus formális elismeréséhez akkreditációs folyamaton kell átesni a jelentkező intézményeknek, amelyet egy genfi testület bírál el.

Alapvető elvárás az akkreditáció során, hogy az adott intézmény az emberi jogokat minél szélesebb hatáskörrel védje, így főszabályként egyes kiemelt jogokra vagy területre szakosodott jogvédő intézmények (például szakombudsmanok) önmagukban nem kerülhetnek be ebbe a körbe. Ezért ez gátat szab a külön gyermekjogi ombudsman intézmény önálló akkreditációjának, de lehetőséget nyújt az általános ombudsman intézményeknek, hogy elnyerve e státust, nemzetközi elismertséggel és ebből fakadó többletlegitimációval hatékonyabb jogvédelmet láthassanak el részterületei, például a gyermekjogok területén.

Az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának ajánlása nyomán a kilencvenes évek óta a nemzetközi közösség államaiban sorra jönnek létre *a független nemzeti emberi jogi intézmények* (FNEJI-k), amelyek feladat- és hatáskörét tekintve a Párizsi Alapelvek hangsúlyozzák, hogy az intézményeknek a lehető legszélesebb körű mandátummal kell rendelkezniük, célul tűzve mind az emberi jogok ismertségének előmozdítását, mind pedig azok hatékony védelmét. Azokban az országokban, ahol már működik hasonló intézmény, ott ezeket alakítják át, rendszerint hatáskörük kibővítésével. Habár a Párizsi Alapelvek nemzetközi jogi kötőerővel nem rendelkeznek, mégis meghatározó szerepük van, hiszen olyan minimum kritériumokat

---

<sup>302</sup>National institutions for the promotion and protection of human rights. A/RES/48/134. 85th plenary meeting. 20 December 1993. <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r134.htm> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>303</sup> SZABÓ MÁTÉ-LUX ÁGNES-SZIKLAY JÚLIA: *Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa munkájának nemzetközi környezete – különös tekintettel a gyermeki jogokra*. In: SZABÓ MÁTÉ: *Emberi jogok alapvető jogok? Esélyek és veszélyek az ombudsman szemével*. Kairosz Kiadó. Budapest, 2011. 72-74.o.

tartalmaznak, amellyel világosan körülhatárolhatóak az intézmények ismertetőjegyei (lásd például a személyi és anyagi függetlenséget, valamint az összetételben megnyilvánuló pluralizmust).<sup>304</sup>

Ezek az intézmények különböznek az állami és a nem-kormányzati szervezetektől is. Határmezsgyén mozognak, egyfajta hidat képezve a civil és az állami szféra között. Az állampolgárokról érkező jelzéseket (panaszok) az állam felé becsatornázva, mégis az állami gépezet (az alkotmányos intézményvédelmi rendszer) részeként működnek a civil szervezetekhez képest többlet hatáskörrel, a panaszok kivizsgálásával és a hivatalból indított vizsgálatokkal. Ez a határszerep egyúttal azt is megköveteli, hogy egy független emberi jogi intézménynek valóban függetlennek kell lenni – és annak is kell látszani – a civil szervezetektől, de a kormánytól is. „*A nemzeti emberi jogi intézmények tényeket gyűjtenek, nem „lobbiznak” egyik vagy másik oldal irányába.*”<sup>305</sup>

A Párizsi Alapelvek nagy szabadságot engednek a kívánatos intézményi forma vonatkozásában, így az ombudsmani mellett, a (kutató)intézeti, vagy bizottsági forma is elfogadható.<sup>306</sup> Például a Francia Emberi Jogi Bizottság,<sup>307</sup> amely 1948-as létrejöttével a rangidős is egyben, tanácsadó testületi formában működik, száz feletti taglétszámmal (mellette viszont ombudsman intézmények is működnek az országban). Nemzeti emberi jogi központok működnek Észak-Európában, ahol pedig a hagyományos ombudsman intézmények is jelentős szerepet töltenek be az emberi jogok védelme és népszerűsítése terén, sőt Finnországban például a 2014 óta 'A'-státussal bíró Nemzeti Emberi Jogi Intézmény része az ombudsman és az Emberi Jogi Központ is.<sup>308</sup> A common law-országokban ezek az intézmények – akár igazságszolgáltatási funkcióval is bíró – bizottságok általában. Az emberi jogi ombudsmani forma Észak- és Kelet-Közép-Európában (például Ausztriában, Lengyelországban, Szlovéniában, Magyarországon), valamint Latin-Amerika egyes országaiban (például Kolumbia) jellemző, különös tekintettel arra, hogy a totalitárius rendszerek bukását követően gyorsan létrehozott ombudsman-

---

<sup>304</sup> Erről bővebben: HAÁSZ VERONIKA: *A nemzeti emberi jogi intézmények akkreditációja*. [http://www.mjsz.unimiskolc.hu/201002/9\\_haaszveronika.pdf](http://www.mjsz.unimiskolc.hu/201002/9_haaszveronika.pdf) (letöltés ideje: 2018. május 22.), és VERONIKA HAÁSZ: Die Nationalen Menschenrechtsinstitutionen als Grundsteine starker innerstaatlicher Rechtsschutzsysteme. In: *Zeitschrift für Menschenrechte*. 2011 (Jg. 5) Nr. 2.

<sup>305</sup> National Human Rights Institutions. History, principles, roles and responsibilities. 2010. 13. [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI_en.pdf) (letöltés ideje: 2016. szeptember 29.)

<sup>306</sup> Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága honlapján elérhető valamennyi akkreditált Nemzeti Emberi Jogi Intézmény elérhetősége, és nemzetközi szerveződések is. <http://www.ohchr.org/EN/Countries/NHRI/Pages/NHRIMain.aspx> (letöltés ideje: 2016. szeptember 28.)

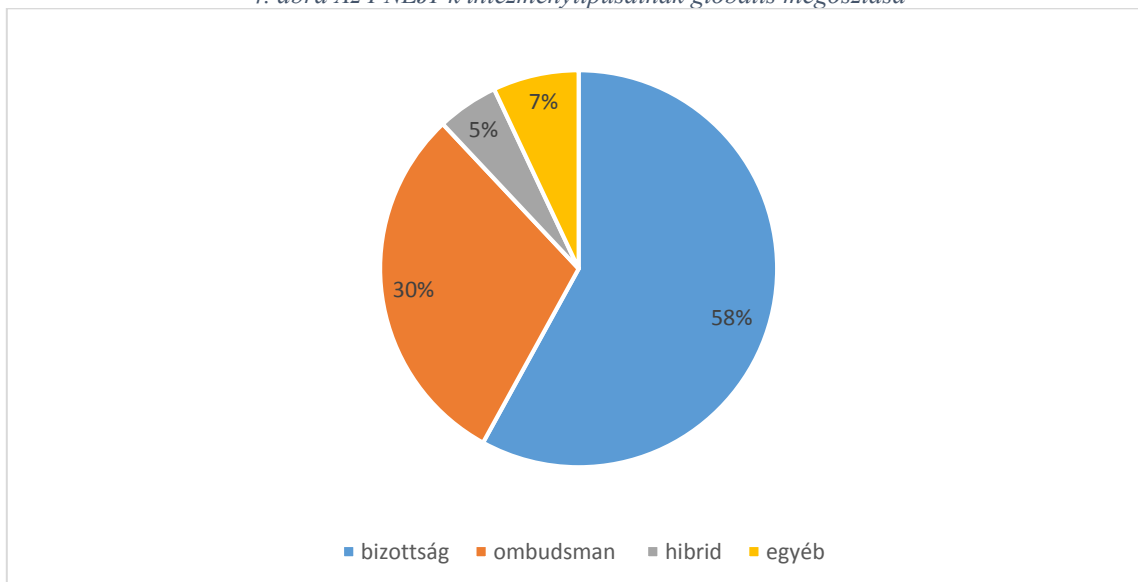
<sup>307</sup> Commission nationale consultative des droits de l'homme. <http://www.cncdh.fr/>

<sup>308</sup> <http://www.oikeuasiamies.fi/Resource.phx/ea/english/index.htm> (letöltés ideje: 2018. május 22.)



intézmények rövid idő alatt sikeresen „gyökereztek meg az emberi jogvédelem talaján”, így szinte adta magát, hogy akkreditálható FNEJI intézményekké váljanak.<sup>309</sup>

4. ábra Az FNEJI-k intézménytípusainak globális megoszlása



Forrás: Survey on National Human Rights Institutions. Report on the findings and recommendations of a questionnaire addressed to NHRIs worldwide. UNOHCR. 2009. 9.o

Az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága 2002-ben adta ki a független nemzeti emberi jogi intézmények a gyermekjogok védelmében és népszerűsítésében betöltött szerepéről szóló 2. számú Átfogó Kommentárját,<sup>310</sup> amelyben kiemeli FNEJI-k gyermekjogvédelmi feladatait az egyezmény 4. cikkéből fakadóan. A Bizottság szorgalmazza a Gyermekjogi egyezmény végrehajtásában szerepet játszó FNEJI-k vagy gyermekjogi ombudsmanok/biztosok – lehetőség szerinti alkotmányban rögzített módon történő – felállítását a tagállamokban. Ennek az Átfogó Kommentárnak az is célja volt, hogy felhívja a részes államokat, hogy a már létező intézményeiket vizsgálják felül az emberi jogi intézményekre vonatkozó minimum standardokat rögzítő Párizsi Alapelveknek megfelelő státusuk és gyermekjogvédelmi feladataik ellátásának hatékonysága vonatkozásában.

A 2. számú Átfogó Kommentár szerint még a széles hatáskörű FNEJI-k esetében is – külön gyermekjogi biztos/ombudsman híján – szükséges egy gyermekjogokért felelős személy kinevezése vagy önálló szervezeti egység felállítása, amely a gyermekjogok védelmét hatékonyan és független módon ellenőrzi, népszerűsíti és hozzájárul ahhoz, hogy a

<sup>309</sup> SZABÓ-LUX-SZIKLAY (2011: 75)

<sup>310</sup> General Comment No. 2. (2002) The role of independent national human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child. CRC/GC/2002/2, 15 November 2002.

gyermekjogok védelme meghatározó zsinórmértékként jelenjen meg a szakpolitika alkotás és döntéshozatal során.

A kommentár, ha nem is teljes – az intézményi sokféleség miatt talán lehetetlen is lenne – de részletes feladatlistát ad a Gyermekjogi egyezmény alapelveinek megfelelően, hogy az intézmények:

- kapjanak vizsgálati hatáskört (panaszra vagy hivatalból folytatott módon, jogsérelem gyanúja esetén és gyermekjogokkal kapcsolatos egyéb felmérések céljából),
- biztosítsák számukra ajánlások kiadásának, jelentések tételének lehetőségét,
- bátorítsák a nemzetközi emberi jogi egyezmények ratifikációját,
- segítsék elő a jogalkotás és a jogalkalmazás Gyermekjogi egyezménnyel való összhangjának megteremtését,
- kapjanak lehetőséget a kormányzati döntések vizsgálatára és az arról való jelentéstételre a gyermekjogok vonatkozásában,
- működjenek közre annak biztosításában, hogy a nemzeti gazdaságpolitikák vegyék figyelembe a gyermekjogokat,
- kísérik figyelemmel, hogy a gyermekeket érintő döntéseket a legfőbb érdeküknek megfelelően hozzák minden területen,
- segítsék elő és támogassák, hogy a hazai jogalkotási-szakpolitikai döntéshozatali folyamatba a gyermekek maguk vagy civil szervezetek révén beleszólást nyerjenek;
- működjenek közre abban, hogy a gyermekek véleménye az emberi jogok vonatkozásában megjelenjen kellő súllyal,
- a közvéleményben széles körben igyekezzenek ismertté és elismertté tenni a gyermekjogok fontosságát, ezért működjenek együtt a médiával is,
- a Gyermekjogi egyezmény 42. cikkének megfelelően igyekezzenek az egyezmény alapelveit, szellemiségét és rendelkezéseit széles körben ismertté tenni.

Hangsúlyozza, hogy fenti feladatok ellátása azért is fontos, mert a gyermekek emberi jogainak különös figyelmet kell szentelni, hiszen a gyermekek

- életkoruk által determinált fejlettségüknél fogva különösen védtelenek az emberi jogaik megsértésekor;
- véleményét alig veszik figyelembe;
- a legtöbb esetben nincs beleszólásuk azokba a kormányzati politikai döntésekbe (sem), amelyek az emberi jogokra vonatkoznak;

- az igazságszolgáltatás számukra gyakran kevésbé hozzáférhető rendszerében nehezen tudnak jogorvoslatot keresni;
- hasonlóképpen korlátozottan tudnak csak bekapcsolódni érdekeiket védő szervezetek munkájába.

Az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága úgy fogalmazott másik, *Az egyezmény végrehajtására vonatkozó 2003-ban kiadott, 5. számú Átfogó Kommentárjában*,<sup>311</sup> hogy „az Egyezményben rögzített összes jog minden gyermek számára biztosított, teljes körű érvényesülésének előmozdítását célozzák. Ezt törvénykezéssel, kormányzati és független koordináló és ellenőrző testületek felállításán, átfogó adatgyűjtéssel, a tudatosság növelésén, képzéseken és megfelelő szakpolitikák, szolgáltatások és programok kifejlesztésén és végrehajtásán keresztül kell elérni. Az Egyezmény elfogadásának és majdnem egyetemes szintű ratifikálásának egyik megnyugtató eredménye, hogy nemzeti szinten széles körben alapítottak új, gyermekközpontú és a gyermeket érintő ügyek iránt érzékeny testületeket, struktúrákat és tevékenységeket: gyermekjogi csoportok a kormányzatokon belül, gyermekügyi miniszterek, gyermeküggyel foglalkozó tárcaközi bizottságok, parlamenti bizottságok, a gyermekekre gyakorolt hatások elemzése, gyermekügyi költségvetés, gyermekjogi beszámolók, nem kormányzati, civil szervezetek közös tevékenysége a gyermekjogok területén, gyermekjogi ombudsmanok, gyermekjogi biztosok, és így tovább.”

A Gyermekjogi Bizottság nyomatékosította azt is, hogy „az Egyezmény kontextusában a részes államoknak úgy kell tekinteniük szerepükre, hogy az világos jogi kötelezettségek teljesítését jelenti minden egyes gyermek számára. A gyermekek emberi jogainak biztosítása nem tekinthető jótékony kezdeményezésnek, vagy a gyermekeknek tett szívességgnek...”

A testület üdvözölte a nem-kormányzati szervezetek koalícióinak és ernyőszervezeteinek megalakulását, amelyek a gyermekek emberi jogainak előmozdítására, védelmére és ellenőrzésére jönnek létre. Sürgette a kormányokat, hogy biztosítsanak számukra normatív támogatást, és alakítsanak ki velük hivatalos és informális kapcsolatokat.

A Gyermekjogi Bizottság szerint minden részes államnak szüksége van egy független emberi jogi intézményre, amely felelősséget vállal a gyermekek jogainak előmozdításáért és védelméért, ezért megismétli 2. számú, Átfogó Kommentár vonatkozó felhívását a FNEJI-k felállítására, különös tekintettel a gyermekjogok speciális intézményes védelmének szükségességére.

---

<sup>311</sup> General Comment No. 5 (2003): General Measures of Implementation of the Convention on the Rights of the Child. CRC/GC/2003/5. 03/10/2003.

A Gyermekjogi egyezmény alapján annak végrehajtásáért elsősorban az államok (a ratifikáció által, a jogalkotás és jogalkalmazás révén), a nem-kormányzati szereplők, civil szervezetek és a média (a tájékoztatás, egy-egy ügy napirenden tartása útján) is felelnek. A független emberi jogi intézmények vagy kifejezetten gyermekjogi intézmények nem helyettesítik, hanem kiegészítik fentiek tevékenységét és erősítik egymás munkáját. Kulcsszerepük van a gyermekjogi jogszabály- és szakpolitika alkotás elősegítésében. „Megolajozzák a gépezetet”, fogalmaz az UNICEF, arra utalván, hogy ezek az intézmények kifejezett gyermekjogi fókusz hoznak be a politikaformálásba, döntéshozatalba, sőt a közbeszédbe is, amelyek alapvetően felnőtt-orientációjú rendszerek. Segítik a fékek és egyensúlyok rendszerének megfelelő működését monitoring funkciójuk révén is, felhívják a figyelmet a döntések gyermekjogi hatásaira és következményeire, elősegítik a jogorvoslatot és javíthatják a jogalkotás és jogalkalmazás minőségét, rámutatva a hibás vagy nem megfelelő eljárásokra, politikákra, intézményi működésekre. Rugalmasságot hoznak bizonyos vonatkozásban a politikai és intézményi rendszerekbe is, „puha jogerejük” révén és nyilvánosságuk által betekintést nyerhet a közvélemény is az egyébként zártan, rigidén működő intézményekbe is.<sup>312</sup>

Az alábbi összefoglaló táblázat felvázolja az FNEJI-kre vonatkozó Párizsi Alapelvek és a 2. számú Átfogó Kommentár az egyes vizsgálandó kérdésekre vonatkozó előírásait:

*2. táblázat Az FNEJI-kre vonatkozó standardok összehasonlítása a Párizsi Alapelvek és a 2. számú Átfogó Kommentár alapján.*

	<b>Párizsi Alapelvek (1993)</b>	<b>2. számú Átfogó Kommentár (2002)</b>
<b>Az intézmény jogi státusa</b>	Alkotmányban, vagy törvényben rögzítendő (ideértve az összetételét és hatáskörét)	Alkotmányban, vagy legalább törvényben rögzítendő (a Párizsi Alapelveknek megfelelően)
<b>Hatásköre</b>	Lehetőség szerinti legszélesebb hatáskör az emberi jogok előmozdítása és védelme vonatkozásában	A Gyermekjogi egyezmény végrehajtásának előmozdítása és monitoringja. Gyermekjogok univerzális védelmének elősegítése. Hatóságok monitoringja, helyszíni vizsgálatok végzése Gyermekek ügyeinek képviselete bírósági eljárás során (is).
<b>A hivatal betöltésének módja</b>	Kizárólag állami aktus (jogszabály) eredményeként lehetséges. Személyi és anyagi függetlenség, valamint az összetételben megnyilvánuló pluralizmus.	Konzultatív, inkluzív, transzparens eljárás és kompetitív választás útján. Személyi és anyagi függetlenség biztosítása a poszt betöltője és munkatársai számára.
<b>Egyéni panaszmechanizmus biztosítása</b>	Opcionális	Kötelező

<sup>312</sup> Championing Children's Rights (2013: 2)

<b>Hozzáférhetőség</b>	Nyilvános jelentések közzététele (sajtóközlemények). Munkacsoportok, konzultációk összehívása. Valamennyi hatáskörébe tartozó kérdésben.	Földrajzi és fizikai hozzáférhetőség a gyermekek számára. Proaktív tevékenység valamennyi gyermekcsoport (különösen a sérülékeny és hátrányos helyzetű csoportok vonatkozásában). A gyermekek véleményének megjelenítése. A gyermekek közvetlen bevonása (pl. tanácsadó testületek útján), velük való konzultáció. Független jelentéstétel közvetlenül a Parlamentnek és a nyilvánosságnak (éves beszámoló, parlamenti vita).
<b>Egyéb tevékenység</b>	Az emberi jogok népszerűsítése és monitoringja. Az emberi jogokkal kapcsolatos képzésben, kutatásokban való részvétel.	Felsorolás jellegű, nem zárt feladatlista, például: <ul style="list-style-type: none"> <li>– panaszra vagy hivatalból folytatott vizsgálatok;</li> <li>– gyermekjogokat érintő kutatások, felmérések végzése;</li> <li>– jogszabályok megfelelőségének és hatékonyságának vizsgálata;</li> <li>– nemzeti jogszabályok és a nemzetközi kötelezettségek összhangjának figyelemmel kísérése;</li> <li>– költségvetési tervezés során a gyermekjogok figyelembe vételének biztosítása;</li> <li>– gyermekjogi jelentés elkészítése a Gyermekjogi Bizottság felé;</li> <li>– a gyermek legfőbb érdekének és láthatóságának előmozdítása a politikai döntéshozatal, végrehajtás és monitoring során;</li> <li>– a gyermekek véleményének figyelembe vétele és megjelenítése;</li> <li>– jogtudatosítás.</li> </ul>

*Forrás: UNICEF Championing Children's Rights, 2013.*

### 5.3. Egyéb, a gyermekjogi ombudsman intézmények felállítását sürgető nemzetközi jogforrások

Az önálló gyermekjogi biztosok felállítását a Gyermekjogi egyezményen nyugvó 2. és 5. számú Átfogó Kommentáron túl más nemzetközi dokumentumok is szorgalmazzák a kilencvenes évek eleje óta.

Az ENSZ Közgyűlésének ajánlásai habár nem kötelezőek a tagországokra nézve, de iránymutató szerepük következtében befolyásolják az államok igazságszolgáltatását is, jogszabályi környezetének változását is. Ezek közül ehelyütt csak a fiatalkorúak

igazságszolgáltatására vonatkozó, gyermekjogi relevanciája okán alapvető fontosságú ENSZ ajánlást, az ún. *riyadi iránymutatást* (1990)<sup>313</sup> említjük, mivel a jogszabályi környezet és a fiatalkorúak igazságszolgáltatásának igazgatásáról szóló VI. részében tartalmaz egy kitételt az ombudsman intézmény felállítására vonatkozóan is. Az 57. bekezdés szerint meg kell fontolni az ombudsman vagy ehhez hasonló független szerv felállítását, amely biztosítja a fiatalkorúak jogainak, státusának és érdekeinek védelmét, amely garantálja az elérhető szolgáltatásokhoz való hozzáférést is. Az ombudsman vagy más erre kijelölt szerv szintén felügyeli a riyadi iránymutatások betartását is, amelyről rendszeres időközönként jelentést készít.

*Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1121. (1990) számú, a gyermekek jogairól szóló ajánlása*<sup>314</sup> 13. szakaszának A. bekezdése ii.) pontja szerint minden tagállamnak meg kell fontolnia egy speciális gyermekjogi ombudsman-intézmény felállítását, amely tájékoztatja a gyermekeket a jogaikról, tanácsot adhat a gyermekek és szüleik számára, továbbá beavatkozhat ügyeikbe és nevükben jogi lépést is tehet.

*Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1286. (1996) számú, az európai gyermekjogi stratégiáról szóló ajánlása*<sup>315</sup> 7. szakasz iv.) pontja ismét szorgalmazza a tagállamok számára egy biztos (ombudsman) vagy hasonló hivatal felállítását, amely a függetlenség garantálása mellett a gyermekek életének javítását célzó hatáskörökkel bír és széles körben könnyen hozzáférhető (pl. helyi kirendeltségek révén).

*Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1460. (2000) számú ajánlása*<sup>316</sup> pedig kifejezetten egy európai gyermekjogi ombudsman felállításáról szól. Kiadásának indoklásául az szolgált, hogy a Gyermekjogi egyezmény elfogadásától számított 10 év alatt történt előrelépések mellett még mindig számtalan jogsértő jelenséggel találkozni szerte a világon a gyermekjogok vonatkozásában (pl. gyermekprostitúció, gyermekmunka, szegénység, stb.), amely a Tanács számára azt jelezte, hogy a leírt elvek és a valóság között szakadék tátong. Szükség van arra, hogy a gyerekek hallassák hangjukat, amelyhez nemzeti szinten (is) olyan jogszabályok kellenek, amelyek kellő védelmet nyújtanak. Néhány állam ennek elérésére már

---

<sup>313</sup> United Nations Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency (The Riyadh Guidelines) A/RES/45/112. UN GA 68th plenary meeting, 14 December 1990. <http://www.un.org/documents/ga/res/45/a45r112.htm> (letöltés ideje: 2016. szeptember 30.)

<sup>314</sup> Council of Europe Parliamentary Assembly Recommendation 1121 (1990) on the rights of children - <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=15155&lang=en> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>315</sup> Council of Europe Parliamentary Assembly Recommendation 1286 (1996) on a European strategy for children. <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=15320&lang=en> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>316</sup> Council of Europe Parliamentary Assembly Recommendation 1460. (2000) Setting up a European ombudsman for children. <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-en.asp?FileID=16799&lang=en> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

létrehozott független gyermekjogi ombudsmant, amelyre a korábbi ET ajánlások is vonatkoztak.

Az 1996-ban nagy port kavará belga DUTROUX-ügy<sup>317</sup> hatásaként, *a gyermekek szexuális kizsákmányolása elleni küzdelemről szóló 1099. (1996) ET határozat*<sup>318</sup> felhívta a figyelmet az európai szintű koordináció és egy európai gyermekjogi ombudsman felállításának szükségességére. Az ombudsman feladata lenne a tudásbővítés és a különböző gyermekjogi egyezmények átültetésének és végrehajtásának elősegítése, a gyermekjogi szakpolitikák szakmai támogatása, a különböző szakpolitikai döntések gyermekekre való hatásának felmérése, különböző gyermekjogokkal összefüggő stratégiák kidolgozásában való együttműködés - különösen a békés és erőszakmentes oktatás szorgalmazására. Ennek érdekében felszólítják azokat a tagállamokat, amelyek még nem állítottak fel gyermekjogi ombudsmant, hogy tegyék meg, illetve az Európa Tanácson belül hozzák létre az Európai Gyermekjogi Ombudsman hivatalát. Ez utóbbi egyelőre még várat magára.

*Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1551. (2002) számú, a gyermekekkel és a gyermekekért építendő 21. századi társadalomról szóló ajánlása*<sup>319</sup> megismétli 4. szakasza vii.) pontjában a korábbi felhívást a nemzeti gyermekjogi ombudsman (vagy hasonló független intézmény) felállítására, amellet, hogy átfogó, koherens, hosszútávú, a Gyermekjogi egyezménnyel teljes összhangban lévő tagállami gyermekjogi stratégia kidolgozását, gyermekjogi miniszter kinevezését, a gyermekjogi témák kapcsán tárcaközi állandó bizottság felállítását is szorgalmaz.

Az Európai Unió az *Európai Parlament Gyermekjogok Európai Chartájáról szóló A3-0172/92.számú határozatában*<sup>320</sup> szorgalmazta a gyermekjogi ombudsman felállítását a tagállamokban, hogy a gyermekek jogainak és érdekeinek védelmére legyen egy intézmény, amely a panaszait befogadja, és ellenőrizzé a gyermekvédelmi jogszabályok végrehajtását, valamint tájékoztassa és iránymutatást adjon a hatóságoknak a gyermekjogok betartásáról.

---

<sup>317</sup> A kilencvenes években a belga MARC DUTROUX feleségével együtt hat kislányt rabolt el, kínozta meg, és bántalmazott szexuálisan, majd négyet közülük meg is ölt. Lásd egyebek mellett: <http://www.theguardian.com/world/2013/feb/18/marc-dutroux-child-killer-mother-jail> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>318</sup> Council of Europe Resolution 1099 (1996) on sexual exploitation of children. <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=16510&lang=en> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>319</sup> Council of Europe Recommendation 1551 (2002) Building a twenty-first century society with and for children: follow-up to the European strategy for children. <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=16983&lang=en> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>320</sup> European Charter of the Rights of the Child. European Parliament Res. A3-0172/92. 8 July 1992.

Hasonló feladat-és hatáskörrel javasolta a határozat egy közösségi szinten működő gyermekjogi ombudsman felállítását is.

A független nemzeti gyermekjogi intézmények alapvető célja tehát valamennyi ajánlás szerint, a Párizsi Alapelveken nyugodva, a *gyermekek emberi jogainak védelme, elősegítése, ezek ellenőrzése, függetlenül az eltérő intézményi megoldástól, szerkezettől, vagy hatáskörtől*.<sup>321</sup> Habár az első gyermekjogi ombudsmant 30 évvel ezelőtt állították fel Norvégiában, az ezredfordulót követően már több mint 70 országban működik 200 FNEJI, különböző méretű és hatáskörű modellekben (a szélesebb hatáskörű önálló intézménytől kezdődően, az általános ombudsman alatt működő osztályig), eltérő elnevezésekkel (ombudsman, gyermek biztos, gyermekjogi vagy emberi jogi bizottság, défenseur des enfants vagy médiateur franciául, defensoría vagy procuraduría spanyolul).<sup>322</sup>

A Gyermekjogi egyezmény elfogadása előtt nyolc évvel, 1981-ben a világon elsőként felálló norvég gyermekjogi ombudsman intézmény „lavinát” indított el, nemcsak a szűkebb régióban, hanem világszerte, különösképpen a Gyermekjogi egyezmény és a fent részletezett egyéb, nemzetközi ajánlások eredményeképpen, eleinte olyan demokratikus hagyományokkal bíró országokban, ahol az egyént jogok birtokosaként ismerték el.<sup>323</sup>

A nyugat-európai stabil demokráciák jellemzően önálló gyermekjogi ombudsman intézményt hoztak létre, ahol a gyermekjogi megközelítést (ideértve a gyermekrészvétel elvének komolyan vételét is) alkalmazó ombudsmant a végrehajtó hatalom nevezi ki. Ebben a csoportban is, feladatvállalást tekintve, sokféle variáns létezik. Az Egyesült Királyságban, Ausztriában a biztos külön hangsúlyt fektet a gyermekvédelmi kérdésekre (pl. az angol gyermekügyi biztosnak 2014 óta törvényben rögzített feladata, hogy a családjukból kiemelt vagy védelembe vett gyermekek részére tanácsot, tájékoztatást adjon, segítséget nyújtson), az északi országok pedig inkább, vagy első helyen az érdekérvényesítésre (*advocacy*) fókuszálnak és például egyáltalán nem járhatnak el egyedi ügyekben, nem kezelnek egyéni panaszt.

---

<sup>321</sup> Lásd erről még *Monitoring Children's Rights*. Ed.: E. VERHELLEN. The Hague. Kluwer Law International. 1996.; MÅLFRID GRUDE FLEKKØY: *A Voice for children*. London. Jessica Kingsley. 1991. LANSDOWN.G.: Children's Commissioners for the UK. In: *The New Handbook of Children's Rights*. Ed.: B. FRANKLIN. New York. Routledge. 2001.; *Independent Institutions Protecting Children's Rights*. Florence. UNICEF Innocenti. 2001.; *Championing Children's Rights*. UNICEF Innocenti. Florence. 2013.; BRIAN GRAN: *The Roles of Independent Children's Rights Institutions in Implementing the CRC*. In: *The Human Rights of Children. From Visions to Implementation*. Eds.: A. INVERNIZZI-J. WILLIAMS. Ashgate. 2011.

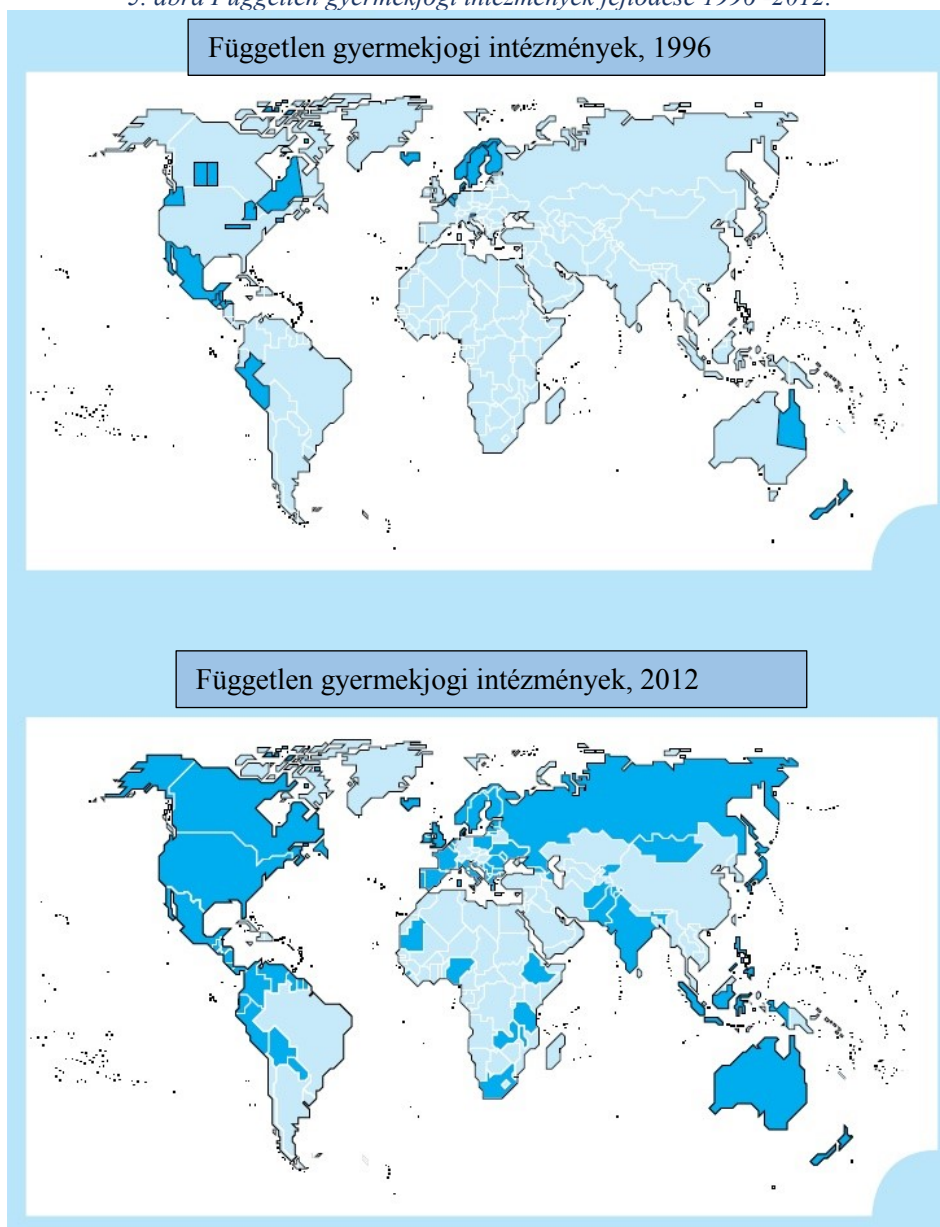
<sup>322</sup> *Championing Children's Rights* (2013: 1)

<sup>323</sup> *Championing Children's Rights* (2013: 234)



A kelet-közép-európai országokban, minthogy a Gyermekjogi egyezmény elfogadása egybe esett a rendszerváltással és az azt követő alapvető intézményeket érintő politikai változásokkal, az alkotmányos alapjogvédő intézmények, így az ombudsman is az alkotmányban került rögzítésre. Az ombudsmant a parlament (például Magyarországon kétharmados többséggel<sup>324</sup>) választja meg, és független intézményként, jellemzően széles hatáskörrel bír a közzszolgáltatók és hatóságok vizsgálatára, valamint gyakran fordulhatnak az alkotmánybírósághoz is.

5. ábra Független gyermekjogi intézmények fejlődése 1996 -2012.



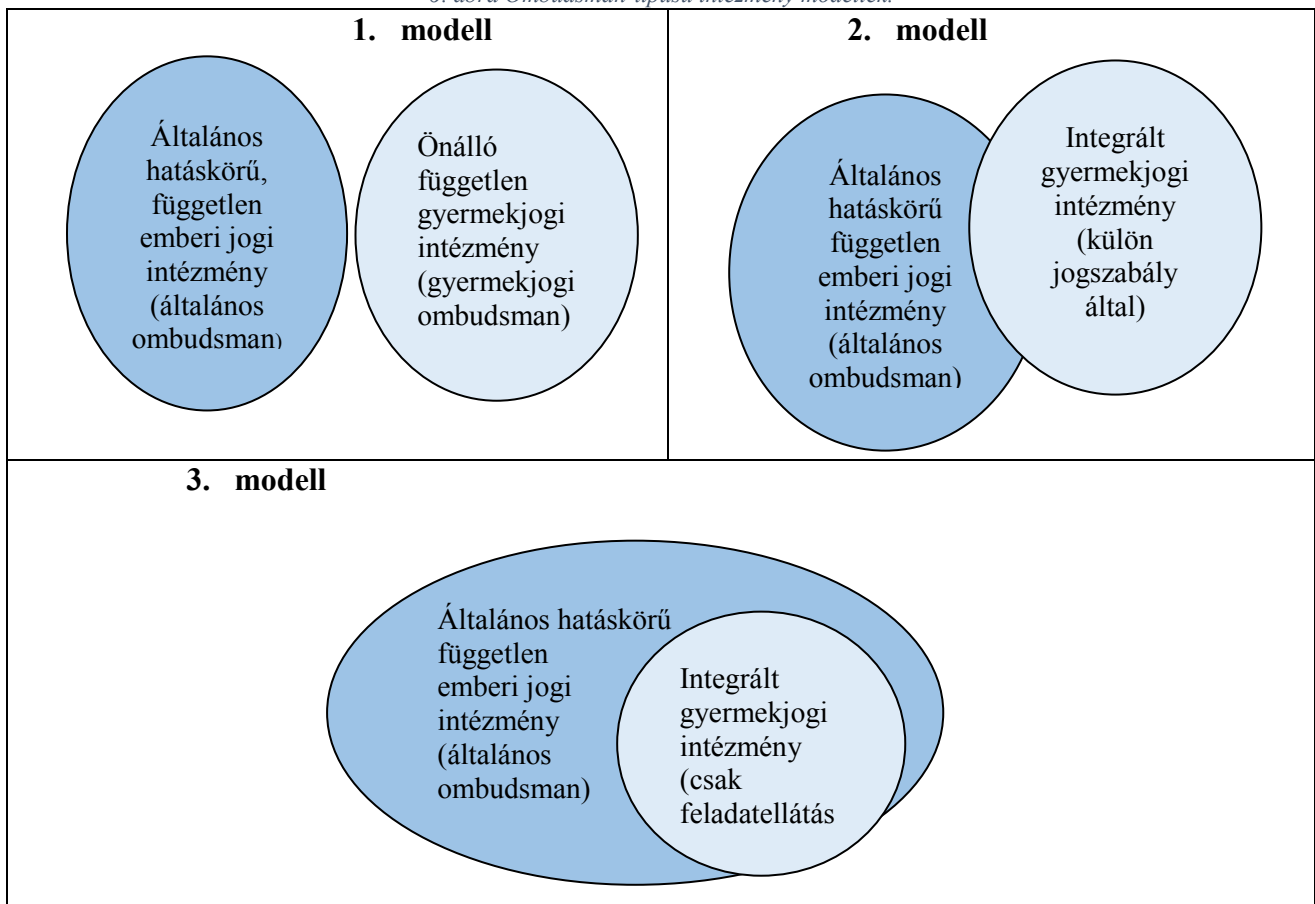
*Forrás: UNICEF Championing Children's Rights (2013:5)*

<sup>324</sup> Magyarország Alaptörvényének 30. cikke szól az alapvető jogok biztosáról.

## 5.4. Ideáltipikus modellek

A gyermekjogi ombudsmanok feladatellátásuk során nemcsak az egyedi, gyermekjogok sérelmét okozó hatósági aktusokat vizsgálják, hanem tevékenységük jóval túlmutat a hagyományos ombudsmani feladaton is. Általános jellegű ellenőrző, monitorozó tevékenységük során a hozzájuk érkező panaszokra és egyéb kapcsolódó vizsgálatokra építve ellenőrzik a gyermekjogok érvényesülését a jogalkalmazás (a Gyermekjogi egyezmény és a gyermekjogokkal kapcsolatos jogszabályok betartása) és a jogalkotás (a jogszabályok összhangja a gyermekjogokat biztosító magasabb szintű jogszabályokkal, köztük az Gyermekjogi egyezménnyel) terén. A legfrissebb, témában releváns átfogó kutatás szerint *e független gyermekjogi intézmények eltérő, alapvetően 3 modellbe sorolható szerkezeti megoldásokkal működhetnek*. Nem létezik hatékony működést garantálандó egyetlen ideálisnak tekinthető modell, amely minden országban jó megoldást jelent („no one-size-fits-all”).<sup>325</sup> Számos, az adott országra jellemző tényező együttállása befolyással bír a működés minőségére. Az Európai Unió országainak intézményeit lásd külön az 2. számú mellékletben.

6. ábra Ombudsman-típusú intézmény modellek.



Forrás: UNICEF Championing Children's Rights (2013:5)

<sup>325</sup> Championing Children's Rights (2013: 75-78)

Az *1. modellben* az általános hatáskörű ombudsman mellett, tőle teljesen elkülönülten, függetlenül működik egy önálló gyermekjogi ombudsman intézmény, amelyek formálisan vagy informálisan dolgozhatnak együtt. Jelenleg huszonhárom ilyen ombudsman intézmény létezik. Ez jellemző Európa országainak többségére (Egyesült Királyság, Skandináv-országok, Lengyelország, Balti-államok) és ezt preferálják a common-law országok is (Ausztrália, Kanada, India, Jamaica, Új-Zéland, az Egyesült Államok bizonyos államai és az afrikai kontinens egyetlen ilyen országaként Mauritius is). Ilyen típusú független gyermekjogi intézmények működhetnek szövetségi vagy erősen decentralizált államok szintjein, vagy városi szinten is (Japán és Latin Amerika egyes államai - Andok-országok).

A *2. modellben* a gyermekjogok védelme, feladatként jelenik meg az általános hatáskörű intézmény portfóliójában, törvényi szinten szabályozva. Gyakran működik ez a modell, amikor az általános biztos intézményét előbb hozták létre és nem új intézményt kívántak létrehozni a gyermekek védelmére, hanem jogszabály módosítással a Gyermekjogi egyezményből fakadó feladatnak tettek eleget az államok. Ezt gyakran gyermekjogi ombudsman/biztos-helyettesek felállítása útján látják el. Például Görögországban módosították az ombudsman törvényt és hoztak létre egy külön helyettesi posztot a gyermekjogok védelmére az intézményen belül, hasonlóan Hollandiához, Etiópiához, Nicaraguához, vagy Romániához. Más országokban a jogszabály utal a gyermekjogok (jellemzően más védendő csoportok mellett) védelmére, amelyet szakosodott szervezeti egység lát el az intézményen belül (Afganisztán, Honduras, Malawi, Venezuela).

A *3. modellben* az általános biztos intézményen belül a gyermekjogok védelmével foglalkozó szervezeti egység a gyakorlatban ellátja ezt a feladatot, azonban külön törvényi felhatalmazás nélkül. Természetesen a három modell közül ez a leggyengébb és legtörékenyebb. A szervezeti egység léte és „erőssége”, fontossága az intézmény vezetésétől függ, alapvetően ezekkel a megoldásokkal szemben is az elvárás legalább egy beazonosítható, kizárólag gyermekjogokkal foglalkozó személy/osztály léte. Ilyen intézmények működnek például Dél-Afrikában, Mongóliában, Zambiában és Magyarországon is (bár megjegyzendő, hogy hazánkban a 2012-ben hatályba lépett új ombudsman törvény a feladatellátást tartalmazza).

A három modell megoldásai országonként változnak, létrehozásukat befolyásolták politikai-közületi változások, események. Különösen változatosak azok a megoldások, amelyek a széles hatáskörű általános ombudsmanon belül működő gyermekjogi intézmények mutatnak.

Az önálló intézményi megoldás természetesen jelentős (nyilván az adott ország gazdasági teherbíróképességétől függően kisebb vagy nagyobb megterhelést jelentő) költségekkel jár.

Ezért a Gyermekjogi Bizottság azt ajánlotta azoknak az államoknak, ahol ez gondot okoz, hogy legalább az általános hatáskörű emberi jogi intézménybe integráltan működjön a gyermekjogi biztos intézménye (például a gyermekjogi intézményt 2011-ben Franciaországban integrálták az általános hatáskörű intézménybe, civil szervezetek tiltakozása mellett,<sup>326</sup> amelyet később sérelmezett a Bizottság is). Az ország államszerkezetének sajátosságai is befolyásolják, hogy felállhasson Alkotmányban vagy legalább törvényben rögzítve önálló gyermekjogi intézmény, amely nem olyan egyszerű például egy szövetségi államban.

## **5.5. Az önálló és az integrált intézményi megoldások elemzése**

Az intézményi önállóság természetesen csak egy eleme a működés hatékonyságának, de a legplasztikusabb csoportosítást mégis ez jelenti. Egyúttal éppen az önálló gyermekjogi ombudsman működése az értekezés fő kérdése, ezért mindenképpen érdemes a pro-kontra érveket áttekinteni.

A Párizsi Alapelvek nem határoznak meg egyértelműen elvárást az önálló intézmény vonatkozásában, annyit írnak elő, hogy az intézmény személyi és anyagi függetlenségének biztosítása mellett, a lehető legszélesebb hatáskörrel bírjon.

A Gyermekjogi Bizottság 2. számú Átfogó Kommentárjában az önálló intézmény preferálása mellett mondja ki, hogy az az elsődlegesen fontos – legyen bármilyen intézmény szerkezeti megoldás is – hogy a gyermekjogi intézmény függetlenül és hatékonyan tudja ellenőrizni, elősegíteni és védeni a gyermekjogokat. Így a testület – politikai érzékenységből is – nem teszi le a garast egyik vagy másik modell mellett.

Koncepcionális tényezők, mint a gyermek jogalanyiságáról alkotott kép; a gyermekek intézményhez való hozzáférése és a gyermek részvétele; az emberi jogok oszthatatlanságának elve és koordinációs kérdések, a gyermekeket érintő szakpolitikák befolyásolása, költségvonzat is befolyásolja, hogy az adott állam melyik megoldást választja.

Az önálló intézményre való igény a Gyermekjogi egyezmény, mint az általános emberi jogi konvenciókon túli, kifejezetten a gyermekek speciális védendő csoportjára vonatkozó nemzetközi jogkatalógus elfogadásából, az annak monitorozását végző Gyermekjogi Bizottság kommentárjaiból és záróészrevételeiből is következik és számuk jól észrevehető szaporodása is (ombudsman inflálódás) erre utal.

---

<sup>326</sup> Protestations après la suppression du Défenseur des enfants. Le Figaro. 16 Septembre 2009. <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2009/09/16/01016-20090916ARTFIG00616-protestations-apres-la-suppression-du-defenseur-des-enfants-.php> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

Aggály merülhet fel azzal kapcsolatban, hogy az önálló intézmények munkájuk során, elsődlegesen a legkiszolgáltatottabb gyermekek védelmére fognak „csak” koncentrálni a gyermekek átfogó védelme helyett – ez leginkább azokban az országokban reális, ahol az intézmény felállítását elsősorban a gyermekeket érintő rossz bánásmód sürgette.

A gyermekek hozzáférése, konzultációs lehetősége azokban a jogszabályi rendelkezésekben és gyakorlatban jelenik meg, amelyek önálló intézményként állították fel a gyermekjogi intézményt, hiszen általában kapacitás híján az általános hatáskörrel bíró intézmények nem tudnak erre kellő pénzt és más erőforrást fordítani. A specializált hivatal komoly szerepet játszhat a civil-, nem-kormányzati szervezetekkel való erős partnerség kiépítésében is.

Az integrált vagy egységes intézmény melletti legfőbb érv az emberi jogok oszthatatlansága, ily módon a gyermekek emberi jogainak védelme, az általános emberi jogvédelem részét képezi. Az egységes intézmény hatékonyabban és erőteljesebben tud kommunikálni és megjeleníteni egy-egy olyan problémát, amely az emberi jogok több területét, vagy csoportját (ideértve a gyermekeket is) érintik, például fogyatékoság, kisebbséghez tartozás miatti diszkrimináció, stb.

Ugyanakkor az ombudsman intézményeket vizsgáló kutatások szerint,<sup>327</sup> amely véleményhez magam is csatlakozom, arra nincs garancia, hogy az egységes intézmény e fenti lehetőséggel úgy él, hogy a gyermekjogok mindenképp, valamennyi emberi jogi kérdés kapcsán napirendre kerülnek. Sok esetben az intézmények éves jelentéseikben külön fejezetben számolnak be az egyes jogcsoportokkal kapcsolatos helyzetről, vizsgálataikról, azonban ezek között nincs korreláció, kapcsolat (holott például a szociális természetű jogsérelmek gyakran éppen (sok)gyermekes családokat érintenek, illetve nehéz lenne leszűkíteni a fogyatékosággal élő fiatal lányok jogsérelmének kérdését, nőjogi-esélyegyenlőségi vagy csak fogyatékosági területre).

Másik gyakori érv, hogy az egységes intézmény erősebb, láthatóbb, tehát jobban képes befolyásolni a szakpolitika alakítását is, az emberi jogokat (és ideértve a gyermekjogokat) érintően, míg a szakosított intézmények, hivatalok fragmentáltsághoz vezetnek, gyengébb érdekartikulációs és képviselői lehetőségekkel.

Ugyanakkor az általános és a specializált gyermekjogi intézmény „fő partnere”, ajánlásainak címzettje a kormányzat vagy a parlament, amely felé benyújtott általános emberi jogi beszámoló során vélhetően sorrendet kell felállítson az egyes jogcsoportok, vizsgálatok között, míg a specializált intézmény beszámolója esetén a fókusz csak és kizárólag a gyermekjogokon

---

<sup>327</sup> Az UNICEF Innocenti 2013-ban publikált kutatásában 66 intézménytől kapott választ átfogó kérdőívére. *Championing Children's Rights* (2013: 81)

van. Az általános beszámoló prioritásainak kijelölése nagyban múlik egyszemélyes intézményként az ombudsmanon, szerepfelfogásán és szakmai érdeklődésén, stb.

Nem elhanyagolható továbbá az sem, hogy az általános hatáskörrel bíró, integrált intézmény is lehet gyenge, ha korlátozott a hatásköre vagy „gyenge” az intézmény vezetője, informális politikai befolyás alatt áll az aktuális kormányzat részéről vagy nem tudja növelni a közbizalmat intézménye felé, valamint, ha nem képes becsatornázni kellő hatékonysággal a munkája során nyilvánosságra hozott jogsértésekkel kapcsolatos problémákat.

3. táblázat Az önálló és az integrált gyermekjogi ombudsman intézmény összehasonlító ábrája.

Önálló gyermekjogi intézmény		Integrált intézmény	
<i>Erősségek</i>	<i>Gyengeségek</i>	<i>Erősségek</i>	<i>Gyengeségek</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fragmentáltság hiánya</li> <li>- Gyermekjogi fókusz</li> <li>- Gyermekrészvétel</li> <li>- Gyermekjogi Bizottság és más nemzetközi ajánlásoknak való megfelelés</li> <li>- Állandó gyermekjogi napirend</li> <li>- Gyermekjogi kommunikáció</li> <li>- Nemzetközi monitoringban aktív részvétel (pl. árnyék jelentés)</li> <li>- Specializált ombudsman és stáb</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Költséges működés</li> <li>- Általában kisebb stáb</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Emberi jogok oszthatatlanságának tisztelete</li> <li>- Erősebb ügyképviselő</li> <li>- Láthatóbb intézmény</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Változó emberi jogi fókusz</li> <li>- Változó prioritások</li> <li>- Nagyobb függés a hivatalt betöltő személy szerepfelfogásától, érdeklődésétől</li> <li>- Jelentős általános ügyteher</li> <li>- Proaktivitás lehetősége kisebb</li> <li>- Nem specializált stáb</li> </ul>

*Forrás: Saját szerkesztés.*

## 5.6. Az intézmények formális jellemzői (szabályozás szintje, az intézmény elnevezése), feladat-és hatáskör, szervezeti megoldások, illetékesség

A független gyermekjogi intézmények *jogszabályi háttere* alapvetően mindenhol követi a Párizsi Alapelvek és a 2. számú Átfogó Kommentár előírásait, amely szerint az alkotmányban, de legalább törvényi szinten kell az intézmény státusát rendezni. Az alkotmányban való

szabályozás nem gyakori, inkább a gyermekjogi feladatokat is ellátó általános ombudsmanok kerülnek alkotmányba, főleg a közép-kelet európai országokban. Példás kivételt képez Lengyelország, ahol az alkotmány 72. cikke külön rendelkezik a gyermekjogi ombudsmanról.<sup>328</sup> Számos ombudsmantörvény tartalmaz közvetlen utalást a Gyermekjogi egyezményből fakadó kötelezettségekre is, például Norvégia,<sup>329</sup> vagy az osztrák tartományokban működő gyermekjogi intézmények.<sup>330</sup>

Az elnevezést tekintve, független gyermekjogi intézményként nem minden országban ombudsman, van, ahol gyermekügyi biztos működik. Az Egyesült Királyságban gyermek (és ifjúság)ügyi biztosok<sup>331</sup> működnek. Az angol gyermekjogi biztos formálisan nem ombudsman, azonban funkcióját, feladat-és hatáskörét tekintve mégis, mert a gyermekjogok védelmének előmozdításáért dolgozik, törvényben rögzített módon, függetlenül. Nem választás, hanem kinevezés útján foglalja el posztját, nyílt pályáztatást, majd az oktatásügyért felelős miniszter jelölését követően. A preferált jelöltet a parlament bizottsága meghallgatja és ezt követően erősíti meg a kinevezést. A biztosok és ombudsmanok a Gyermekjogi egyezmény értelmében, a 18 év alatti személyekkel foglalkoznak, azonban például az Egyesült Királyság biztosai 21 éves korig kiterjesztik hatáskörüket, ha a fiatalok fogyatékossgal élők vagy gyermekvédelmi szakellátásban élnek.

Az Európában működő gyermekjogi intézmények több mint fele tehát *önálló intézményként* működik, elsősorban Nyugat-Európában, *a többi állam általános hatáskörű emberi jogi intézményébe integrálta a feladatot*, például a legtöbb közép-és kelet európai országban (kivéve Lengyelország), de Görögországban gyermekjogokkal ombudsman-helyettes, Portugáliában külön szervezeti egység foglalkozik az általános emberi jogi intézményen belül. Érdekes, hogy Spanyolországban négy gyermekjogi intézmény működik, egy önállóan (Andalúzia), három pedig integráltan (Baszkföld, Katalónia és Galícia). Számos föderális vagy decentralizált állam, mint Ausztria, Belgium, Bosznia-Hercegovina, Olaszország, Szerbia, Spanyolország, és

<sup>328</sup> The Constitution of the Republic of Poland of 2nd April 1997. Art 72. <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>329</sup> Act No.5. of March 6 1981 Relating to the Ombudsman for Children. Art 3. <http://barneombudet.no/english/act-and-instructions-for-the-ombudesman/> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>330</sup> „Die Kinder- und Jugendanwaltschaften Österreichs erfüllen ihren Auftrag – entsprechend des Bundesjugendwohlfahrtsgesetzes und der jeweiligen Ländergesetze und der 3 Hauptbereiche der UN-Kinderrechtskonvention Protection, Provision und Participation – in drei unterschiedlichen Arbeitsfeldern: 1. Einzelfallberatung; 2. Kinderrechte-Schwerpunkte (z.B. Gewalt am Kind, Recht auf beide Eltern, ...); 3. Vertretung der Interessen und Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen (Monitoring).” <https://www.kija.at/kija> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>331</sup> Children's Commissioner for England; Northern Ireland Commissioner for Children and Young People; Children and Young People's Commissioner Scotland (CYPSC); Children's Commissioner for Wales.

az Egyesült Királyság gyermekjogi intézményeket a nemzetállami szint alatt hozott létre. Ausztriában például szövetségi szinten nem, de kilenc tartományban működik gyermekjogi intézmény (Kinder-und Jugendanwaltschaften).<sup>332</sup>

Belgiumban az 1960-as és 1970-es években a fontosabb, korábban országos pártok nyelvi-területi alapon flamand illetve vallon pártokra oszlottak. Ám nemcsak a főbb pártok találhatók meg mind a két nyelvi közösségben, hanem két gyermekjogi intézmény is működik: Belgium franciaajkú (*Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant*) és flamand közösségének (*Kinderrechtencommissariaat*) is van külön gyermekjogi intézménye.

Izgalmas intézményi megoldást találunk Dániában, ahol gyermekjogi intézményként testületi modellben a Gyermekügyi Nemzeti Tanács (*Børnerådet*)<sup>333</sup> működik 2006 óta, mint kvázi gyermekjogi ombudsman intézmény. Már „próba jelleggel” 1994-ben elindult az intézmény elődje, s a dán parlament 1997-ben döntött az intézmény felállításának szükségességéről. Igazgatását tekintve a szociális ügyekért felelős minisztérium alá tartozik, munkáját azonban függetlenül végzi, s a Tanácsot vagy annak elnökét csak a parlament mozdíthatja el. A három évre kinevezett, egyszer megújítható mandátummal bíró hat fős Tanács, országos illetékességgel dolgozik. A Tanács elnökét a miniszter nevezi ki. A tagokat a különböző, gyermekekkel foglalkozó szakmai szervezetek jelöltjei közül szintén a tárcavezető nevezi ki. A Tanács interdiszciplináris tudás birtokában kell dolgozzon, ezért az elnöknek és a tagoknak a következő ügyekben kell szakértelemmel bírniuk: gyermekfejlődés-, nevelés; iskolai ügyek, kulturális és szabadidő kérdései, gyermekegészségügy, a gyermek jogi státusa és gyermekjogok, speciális szükséglettel bíró gyermekek. Jelentését évente megosztja a dán parlamenttel, és valamennyi releváns gyermekügyi szervezettel. A Tanács monitorozza a kormány Gyermekjogi Bizottság felé történő jelentéstételét és kiegészítő jelentést is nyújt be. Nem jár el egyedi ügyekben, és nem kezdeményezhet vizsgálatot, azonban az erre jogosult parlamenti ombudsmannal szorosan együttműködik.

Luxemburgban hasonló megoldást találunk, mert az öt fős gyermekjogi ombudsmani bizottság (*L'Ombuds Comité pour les droits des enfants*)<sup>334</sup> szintén testületként működik, a nagyherceg kinevezését követően.

---

<sup>332</sup> <http://www.kija.at/> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>333</sup> <http://www.boerneraadet.dk/> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>334</sup> <http://ork.lu/index.php/fr/> (letöltés ideje: 2016. november 7.)



Angliában a biztos nemzeti illetékességgel működik, de bizonyos kérdésekben (például migráció) eljár az Egyesült Királyság olyan területein is, amely nincs a devolúciónak megfelelően, skót-észak-ír vagy wales-i illetékességben.

Centralizált államban is elképzelhető, hogy régiókban/megyei szinten működnek ombudsmani irodák. A horvát gyermekjogi ombudsman habár országos illetékességgel bír, négy irodát működtet, egyet a fővárosban, Zágrábban (székhely), és három regionális központban (Osijek, Rijeka, Split). A wales-i biztos is két irodát működtet, az egyiket az ország déli (Swansea), a másikat északi (Colwyn Bay) részén. A nemrégiben felállított olasz gyermekjogi ombudsman országos illetékességgel működik, de az ország régiói és két független tartománya, Trento és Bolzano saját irodát állíthat fel. A 19 régióból 11 és a két független tartomány már így járt el.

A hivatalok mérete is változó. Egyes ombudsmanok külső szakértők bevonásával igyekeznek „kipótolni” kevés számú stábjukat. A négy fős hivatallal működő finn gyermekjogi ombudsman konzultációs szerve a Gyermekügyi Tanácsadó Testület, amelynek tagjai különböző helyi és regionális szinten működő közigazgatási szervek, szaktárcák és nem-kormányzati szervek képviselői. Az évente négyszer ülésező testület elnöke az ombudsman, és munkájuk során rendszeresen kapcsolatban vannak egy-egy gyermekeket érintő terület szakértőivel. A testület feladata az ombudsman szakmai álláspontja kialakításának segítése, arra való javaslattevés; a különböző nemzeti-nemzetközi szinteken működő szereplők közötti együttműködés javítása; a gyermekeket érintő kérdésekkel kapcsolatos nemzeti és nemzetközi fejlemények figyelemmel kísérése és arról álláspontjának kialakítása; a gyermekek társadalomban való státusuk megerősítése, a velük kapcsolatos pozitív attitűd támogatása; a gyermekek helyzetéről szóló tájékoztatás nyújtása.

A *hatáskör* vonatkozásában már annál színesebb a paletta, annak ellenére, hogy alapvetően az intézmények nagy része a Párizsi Alapelveken nyugodva működik. A legtöbb intézménynek joga van jogalkotási kezdeményezések véleményezésére, legtöbbször egyéni panaszt is kezelnek (ez alól kivételt jelentenek éppen a skandináv ombudsmanok). A legtöbb intézménynek van lehetősége a gyermekjogok vonatkozásában az állami és a magán szervezetek vizsgálatára is, vagy a tőlük való tájékoztatás kérésére, amelynek esetében a megkeresett szerv válaszadásra köteles.

Az *egyéni panaszkezelés és a vizsgálatok* lefolytatása valamennyi intézmény esetében lehetővé teszi a közvetlen kapcsolatfelvételt, tájékoztatás kérését, amelynek a címzettek igyekeznek méltányos határidőben eleget tenni. A beérkezett panaszok, beadványok száma néhány száztól,

néhány ezerig terjedhet évente, amely függ az ország méretétől, a hivatal proaktivitásától és más jogorvoslati fórumok elérhetőségétől is, az erről való elérhető adatok változhatnak az intézmény által alkalmazott adatszolgáltatástól is (például a magyar ombudsman nem rögzíti külön, hogy a beadványozó felnőtt vagy gyermek). Formális kötöttségek jellemzően nincsenek a panasz benyújtására, az intézmények megpróbálnak rugalmasak lenni (a panaszokat személyesen, levél vagy email útján, telefonon lehet benyújtani). Általános jellemző, hogy a panaszok nagy része felnőttektől (szülők, nagyszülők, más gondviselők) érkezik, kisebb – szinte elenyésző – számban gyermekektől. Az egyedi panaszkezelés szükségessége megjelent azokban az országokban is, ahol eddig nem volt rá lehetőség, például a Skót Parlament 2014 nyarán egy új gyermekügyi törvényt fogadott el,<sup>335</sup> amely a gyermekek jogait is rögzíti illetve felhatalmazást ad a skót gyermekügyi biztosnak egyedi panaszok kivizsgálására, amely 2016-ban lépett hatályba.

Az ombudsmanokhoz érkező beadványok által érintett területek is természetesen nagyon szerteágazóak, de elmondható, hogy nagy részük családdal (családon belüli konfliktusok, szülők válása, szülői felelősség, stb.), oktatási ügyekkel, különböző (egészségügyi, szociális) szolgáltatások minőségével és a hozzáféréssel kapcsolatosak.

A gyermekjogok kiemelt védelme mellett olyan többlet feladatokat is elláthat a gyermekjogi intézmény, amely a gyermekekre, mint védendő csoportokra vonatkozik és egy speciális jogterületet érint. Így például a horvát gyermekjogi ombudsman az anti-diszkriminációs törvények szerint, mint az egyik egyenlő bánásmódot felelős intézmény speciális feladattal bír a gyermekek vonatkozásában (pl. tájékoztatás, panaszkezelés, mediálás, stb.), illetve a fogyasztóvédelmi törvényből fakadóan a gyermekjogi ombudsmannak kereseti joga van az illetékes kereskedelmi bíróság felé, a fogyasztói kollektív érdek védelme érdekében.

Tekintettel arra, hogy a Gyermekjogi egyezmény előírásaiból is fakadóan a részes államoknak erőfeszítést kell tenniük az egyezmény minél szélesebb körben történő megismertetésére, ebben a gyermekjogi intézményeknek oroszlánrészük van/lehet. Különbőféle megoldásokat találtak a Gyermekjogi egyezmény gyermekbarát (közérthető, illusztrált) változatának elkészítésétől, a gyermekbarát honlap (vagy speciális e témának dedikált aloldal) elkészítésén, valamint gyermekjogi posztterek, matricák nyomtatásán, publikációkon át, gyermekügyekkel foglalkozó rádió-televíziós műsorokban való részvételig.

---

<sup>335</sup> Children and Young People (Scotland) Act 2014. <http://www.legislation.gov.uk/asp/2014/8/contents> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

A Gyermekjogi egyezményben részes államok fontos feladata, a meghatározott időközönkénti jelentéstétel a Gyermekjogi Bizottság számára. Számos országban a hivatalos kormányzati jelentés elkészítéséhez kéri a gyermekjogi intézmény közreműködését is, sok esetben a gyermekjogi ombudsman önálló, ún. árnyék/alternatív/külön jelentést nyújt be, így pl. Norvégia, Ciprus,<sup>336</sup> vagy Izland.<sup>337</sup> A gyermekjogi ombudsmanok jelentéseikben gyakran megjelenítik a gyermekek véleményét is. A jelentéstétellel és a nemzetközi monitoringgal az értekezés külön is foglalkozik.

## 5.7. A hivatal függetlenségének kérdései

A függetlenség kérdése az FNEJI-k alapvető kritériumainak szempontjából központi jelentőségű. A függetlenség jogi garanciája elsősorban az intézmény alkotmányban, mint legfelső jogi normában, vagy legalább törvényben való szabályozása, mint arról fentebb már volt szó. Ugyanakkor a funkcionális és pénzügyi autonómia is idetartozó kérdés. Egy FNEJI képes kell legyen saját napirend önálló összeállítására, saját ügyeinek önálló vitelére függetlenül bármely kormányzati szervtől, hatóságtól, szervezettől vagy egyéntől. Nyilvánvaló, hogy állami intézményként (akár a központi költségvetésben elkülönített fejezet címzettjeként) kapcsolatban kell lenni a kormánnyal (nyilván ennek is vannak fokozatai), azonban elfogadhatatlan az, ha a kormány az ombudsmani napirendet befolyásolni akarja saját akaratának, szándékának megfelelő témák felvételével vagy azok „letiltásával”. Az intézmények saját napirendjét követő jelentések nyilvánossá tétele az intézmény alapfeladata, és az abban megfogalmazott ajánlásokra a kormánynak nincs és nem lehet befolyása.

*„A gyermekek intézménybe vetett bizalma szempontjából alapvető, létfontosságú, hogy az intézmény ne csak a kormánnyal függetlenül működjön, hanem úgy is látsszon.”* – fogalmazott az UNICEF 2001-es, a független gyermekjogi intézményekről szóló jelentése.<sup>338</sup>

A függetlenség ezeknek az emberi jogi /gyermekjogi intézményeknek a legfőbb erőssége, legitimitásuk forrása. Olyan – kifejezetten törekény – minőséget hordoz, amely a gyermekjogok kérdését a politikától el tudja távolítani és prioritásként tudja kezelni minden egyéb körülmény dacára. A függetlenség egyszerűen az intézmény alapvető és biztosítani szükséges garanciája, feltétele, de egyben hatáskörmérés is.

---

<sup>336</sup> Report of the Commissioner for Children's Rights in Cyprus to the UN Committee on the Rights of the Child. September 2011.

<sup>337</sup> Report of the Ombudsman for Children in Iceland to the UN Committee on the Rights of the Child. 2010

<sup>338</sup> Independent institutions protecting children's rights. UNICEF Innocenti Digest. No. 8. June 2001.8.o. Fordította: L.Á.

Minthogy a függetlenség sem abszolút érték, a fent felsoroltakat természetesen befolyásolja a kapott mandátum, a rendelkezésre álló erőforrások, a politikai környezet, a média és a civil szervezetek érdeklődése, erőssége és érzékenysége.

A függetlenség láthatósága, észlelése, percepciója hozzátartozik az adott intézmény sikerességéhez, az eredményesség láthatóságához hasonlóan. Mindkét minőség „látszata” is befolyásolja az alapjogaikban sértett személyek panasz intézését az intézményhez, az ombudsman képességét a gyermekek és más sérülékeny csoportok bevonására munkájába, és a nem-kormányzati szervezetekkel való együttműködés erősségét. Az intézmény függetlenségének képéhez hozzájárul az is, hogy az ott dolgozók milyen háttérrel érkeznek. Ha ez kellően sokféle és megfelelően tükrözi a társadalom mintáit (nők-férfiak aránya, fogyatékossgal élők vagy kisebbséghez tartozók részvétele), úgy a marginalizált, sérülékeny csoportok is nagyobb bizalommal lesznek az intézmény irányába. Befolyással van az intézmény függetlenségéről alkotott képre a fizikai elhelyezkedése is (például hosszú ideig a dél-ausztrál gyermekjogi intézmény ugyanabban a kormányzati épületben volt, amelynek vizsgálatára felhatalmazással bírt),<sup>339</sup> tehát az ombudsman intézmény ne minisztériumi vagy más általa vizsgált hatósági épületben legyen.

A *pártatlanság* követelménye szintén hozzájárul a függetlenség képéhez, ugyanakkor nehéz olykor fenntartani ezt gyermekjogi kérdésekben is, hiszen kifejezetten érzékeny politikai csatározás színterére lehet tévedni bizonyos gyermekjogi témákkal, például a migráns gyerekek jogai (lásd európai migránsválság 2015-től), a fiatakorúak igazságszolgáltatása (a gyermekek büntethetőségi korhatárának vitái) vagy a magzat jogalanyisága (abortusz-viták) témákkal.

SZABÓ MÁTÉ úgy fogalmazott, hogy *„aki ombudsmanként akar szerepet vállalni, annak el kell tűnnie, hogy a politikai motiváció alkalmanként teljesen félretolja az autonóm szakpolitikát, a jogi szakértelmet és ezzel akár megkérdőjelezheti az emberi jogok intézményes védelmét is. Szándékok és felfogás kérdése ugyanis, hogy az ombudsman tevékenységében egyfajta akadémikuskodást, kellemetlenkedést látnak-e, avagy felismerik az állampolgár és a közhivatalok-köszolgáltatások közötti harmónia megteremtésének, legalábbis az együttműködés javításának jószolgálati kísérletét, sokszor mediátori szerepét.”*<sup>340</sup>

Quis custodiet qui ipsos custodes? Azaz ki őrzi az őrzőket? Tette fel a kérdést JUVENALIS római költő az I. században. A társadalom irányításával megbízott állami szervekre vonatkozóan már az antikvitásban megjelenő igényhez képest, napjainkra számos intézmény és ellenőrző mechanizmus alakult ki. Egyebek mellett, ’őrszem’ funkciót (*watchdog*) lát el maga az

<sup>339</sup> Lásd ehhez még: Championing Children’s Rights (2013: 25-35)

<sup>340</sup> SZABÓ MÁTÉ: *Ki őrzi az őrzőket? Az ombudsmani jogvédelem*. Kairosz Kiadó. Budapest, 2010. 12.o.

ombudsman is, mind a közigazgatás defektusaira való rávilágítással, mind az emberi jogi jogsértések feltárásával.

Az emberi jogi intézmények *elszámoltathatósága* is fontos elemét jelenti a függetlenség és egyben eredményesség komplex építményének és az intézménybe vetett bizalomnak is.

A legtöbb esetben az elszámoltathatóság követelménye az ombudsman tevékenységéről, költségvetéséről szóló jelentéstétellel, beszámolóval valósul meg. A biztos benyújthatja éves beszámolóját a parlamentnek (általában ez törvényi előírás is, mint például Magyarországon), vagy a kormánynak. Természetesen ebben is lehetnek árnyalatok és jelzésértékkel bír, hogy egy beszámolóval hogyan, mennyi ideig, milyen mélységben foglalkozik egy parlament vagy az erre kijelölt bizottságok. Néhány intézmény a parlamenti beszámolónál jóval közérthetőbb változatot is nyilvánosságra hoz a közvélemény számára. A civil szereplők betölthetnek egyfajta monitorozó szerepet az ombudsman intézmények vonatkozásában, azzal, hogy figyelik tevékenységét, netán jelentést tesznek közzé az általuk tapasztaltakról. A nemzetközi rezsimekhez való csatlakozás, például a Nemzeti Emberi Jogi Intézményként való akkreditációs folyamat már önmagában igényli az átláthatóságot és az elszámoltathatóságot. Hasonlóképpen a nemzetközi kapcsolódás is megvalósíthat egyfajta külső ellenőrzést, például a különböző szerződés-alkotta testületek, különösen az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága felé való jelentéstétel során. A bizottság az adott ország jelentéstételekor rendszerszinten áttekinti az intézmény működését, a róla alkotott képet, a tevékenységét és erre vonatkozóan az ország számára kiadott ajánlásában megállapítást is tesz és erős kritikát is megfogalmazhat.<sup>341</sup>

A *biztos/ombudsman kinevezése, választása* kapcsán változó a gyakorlat, habár elmondható, hogy a (nyugat-európai) önálló intézmények többségében a hivatalt betöltő személyt a végrehajtó hatalom képviselője (kormány, gyermekügyért felelős miniszter) nevezi ki. Valamennyi intézmény működését és hatáskörét szabályozó törvényben azonban rögzítésre kerül, hogy munkájukat függetlenül végzik, befolyásolni őket nem lehet.

Ennek ellenére, például az észak-ír biztos jelezte, hogy habár munkáját függetlenül, önálló intézményként végzi, azonban a kormánynak számol be munkájáról. Ez okoz némi nehézséget, mivel annak a szervnek kell beszámolnia, amelyet ellenőriz is. Ennek ellenére a jelenlegi biztos az elmúlt hét évben nem tapasztalt nyomást a kormány részéről hivatala felé, mindezentül

---

<sup>341</sup> Egyebek mellett például az intézmény függetlenségét hiányolta Sri Lanka esetében (2010) vagy az Egyesült Királyságban (2008), aggályosnak találta a hivatalban dolgozó „kölsönzött” köztisztviselőket állandó stáb helyett Mauritius esetében (2006), a költségvetés és a kinevezés kérdését Nicaraguában (2010), a lehetséges politikai befolyást Guatemalában (2010), és a végrehajtó hatalommal való kapcsolatát Burkina Fasóban (2010). In: *Championing Children's Rights* (2013: 37)

előterjesztést nyújtott be, hogy a Párizsi Alapelveknek még inkább megfelelő szabályozással ne kormányzati szervnek, hanem a parlamentnek legyen felelős a biztos.

Az Egyesült Királyság, a skandináv-államok, és több nyugat-európai ország esetében a *posztot, nyilvánosan meghirdetett pályázat* során lehet elnyerni. Például a skót biztos posztját nyilvánosan hirdetik meg, amelyet 11-18 év közötti fiatalok és öt parlamenti képviselő előtti meghallgatás követ; a jelölést ezt követően teszik meg a skót parlament számára, aki vitát követően dönt a személyről és terjeszt a királynő elé. A pályázatnál nincs meghatározott feltétel kiírva, azonban a poszthoz szükséges kompetencia a gyermekügy ismerete, vezetési képesség, a közigazgatási és politikai folyamatok ismerete, médiabeli és nyilvános szerepléshez szükséges képesség. A wales-i gyermekügyi biztos posztra szintén nyilvános pályázatot hirdetnek az országos és a regionális médiában, az alkalmas jelölteket gyermekek és a pártok képviselői hallgatják meg külön panelekben. A két panel ezt követően összeül és ajánlást tesz a miniszterelnök számára. Az első ír gyermekjogi ombudsmant 2003 decemberében nevezte ki a köztársasági elnök, és a posztot az elektronikus és írott médiában hirdették meg, az alkalmasnak talált jelölteket 15, 18 év alatti fiatal hallgatta meg, majd az első három jelölt nevét megküldték a gyermekügyért felelős miniszternek, ezt követően az ír parlament (Oireachtas) ajánlotta jelöltjét a köztársasági elnöknek.

*Költségvetésük és finanszírozásuk* vonatkozásában a gyermekjogi intézmények nagy része a parlament által jóváhagyott, központi költségvetés részeként működik. Néhány esetben a kormány külön allokálja a költségvetést (például Ausztria, Belgium, Anglia, Finnország, Izland, Írország, Luxemburg, Észak-Írország, Wales).<sup>342</sup>

## **5.8. A Gyermekjogi Ombudsmanok Európai Hálózata és tagsági kritériumai**

Európában a különböző elnevezésű és szerkezetű modellben működő hivatalokat, intézményeket, testületeket a Gyermekjogi Ombudsmanok Európai Hálózata (European Network of Ombudspersons for Children – ENOC)<sup>343</sup> köti össze.

Az ENOC-ot 1997-ben a norvég Trondheimben hozták létre tíz intézménnyel, az UNICEF kezdeményezésére. 2018-ra 34 ország 42 intézményét foglalja magában (közülük 23 uniós

---

<sup>342</sup> Championing Children's Rights (2013: 239-240)

<sup>343</sup> <http://enoc.eu/> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

ország).<sup>344</sup> Tagjai kizárólag az Európa Tanács 47 tagállamának intézményei lehetnek. Az első tíz évben titkárságának a genfi UNICEF képviselőt adott otthont, 2008 óta (egy fős) állandó titkársága Strasbourgban dolgozik az Európa Tanács épületében. Az ENOC célja a gyermekjogok kérdéseinek „felhangosításán” túl, hogy kapcsolatot teremtsen és aktív hálózatot hozzon létre az egyes európai országok gyermekjogi ombudsmanjai között, hogy ezáltal is elősegítse a Gyermekjogi egyezmény lehető legteljesebb végrehajtását, támogassa a gyermekjogok érvényesüléséért folytatott egyéni és kollektív fellépést, az információ-és tapasztalatcserét, továbbá elősegítse a független gyermekjogi intézmények létrehozatalát.

Az ENOC céljainak meghatározásánál fontos kiemelni, hogy a gyermekjogok védelmével foglalkozó független nemzeti intézmények alap/fő feladatai államokként különbözőek lehetnek. Ennek oka a gyermekek és a gyermekjogok helyzetének és az egyes állami, illetve nem állami szervek intézményi működésének eltéréseiben és azon jogszabályok különböző jellegében keresendő, amelyek az emberi jogok védelmét szolgálják.

Az ENOC teljes jogú tagsága elérésének egyik fő kritériuma a 2001-ben kiadott saját követelményrendszere (ENOC Standards) szerint,<sup>345</sup> hogy az adott intézményt parlamenti jogalkotás útján hozzák létre (alkotmányban vagy törvényben rögzítve), ezzel biztosítva függetlenségét is. A jogszabály garantáljon legalább két feladatellátást, így a gyermekjogok védelmét és annak előmozdítását, viszont feladatkörét nem lehet csak erre korlátozni. A jogalkotó nem korlátozhatja továbbá más módon sem ezeknek a feladatoknak az ellátását. Amennyiben nem önálló gyermekjogi ombudsman-intézményről vagy FNEJI-ről van szó, úgy az ENOC elvárja egy kizárólag gyermekjogokkal foglalkozó, jól azonosítható személy/szervezeti egység létét az intézményen belül. Az ENOC elvárja továbbá azt, hogy a jogszabály határozza meg a tisztség betöltésének feltételeit (mandátum hossza, megújíthatóság, stb.). A teljes jogú tagsággal rendelkező intézmények mellett, léteznek társult tagok is, amelyek egyik vagy másik (vagy több) feltételnek nem tudnak megfelelni, így például Grúzia, Anglia, Magyarország, Portugália, Szlovákia, Szlovénia, vagy éppen regionális szinten Stájerország és Andalusia.

Az ENOC elvárása szerint az egyes intézmények feladatai a következők szerint összegezhetőek:

- a Gyermekjogi egyezmény teljeskörű alkalmazásának elősegítése;

---

<sup>344</sup> Az ENOC munkájában társult tagként Magyarország részéről az állampolgári jogok országgyűlési biztosa vesz részt korábban általános helyettese, majd az egységes intézményben 2012 óta az alapvető jogok biztosa révén.

<sup>345</sup> ENOC Standards for Independent Children’s Rights Institutions. October 2001. <http://enoc.eu/wp-content/uploads/2015/01/ENOC-Standards-as-approved-Paris-01.pdf> (letöltés ideje: 2016. szeptember 16.)

- annak elősegítése, hogy a gyermekek a központi, a regionális és a helyi önkormányzati szinten, illetve a civil szervezetek előtt is kiemelt figyelmet élvezzenek;
- a jogalkotás, a politikai döntéshozatal és gyakorlat befolyásolása – egyrészt a kormányzati és egyéb javaslatok véleményezése útján, másrészt konkrét módosítások kezdeményezésével;
- a gyermekek érdekében történő hatékony döntéshozatal valamennyi szintjének összehangolása;
- különböző (pénzügyi) források gyermekek érdekében történő hatékony felhasználásának elősegítése;
- a gyermekek véleményének becsatornázása és a kormányzat, valamint a közvélemény befolyásolása, hogy megfelelően vegyék figyelembe a gyermekek véleményét;
- a gyermekek helyzetét mutató adatok összegyűjtése, kutatások végzése és nyilvánosságra hozatala és/vagy a kormányzat figyelmének felhívása ezeknek az adatoknak és kutatásoknak a lefolytatására és eredményeinek közzétételére;
- a gyermekek jogai jelentőségének fokozása a gyermekek és felnőttek körében egyaránt;
- a gyermekek segítséghez való hozzáféréseinek és panasztételi lehetőségeinek (például az iskolában, különböző bentlakásos intézményekben) illetve azok hatékonyságának felülvizsgálata;
- a gyermekektől vagy a gyermeket képviselő személytől érkezett panaszok megválaszolása és ahol szükséges, a gyermekek érdekében tett jogi aktus meghozatalának kezdeményezése és támogatása.

Mivel valamennyi független intézmény osztja a legtöbb fenti kritériumot, lehetségessé válik néhány olyan tényező azonosítása, amely a hatékonyságra lehet garancia. Az ENOC ennek megállapítására a Nemzeti Emberi Jogi Intézményekről szóló ENSZ Kézikönyvre<sup>346</sup> hagyatkozik, amely a következő „hatékonysági faktorokat” határozza meg:

- függetlenség;
- meghatározott jogszabályi keretek és megfelelő hatáskör;
- hozzáférhetőség (akadálymentesség);
- együttműködési képesség;
- működési hatékonyság;

---

<sup>346</sup> National Human Rights Institutions. History, principles, roles and responsibilities. [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI_en.pdf) (letöltés ideje: 2018. május 22.)



- elszámoltathatóság.

A fenti listát áttekintve, alapvetően mindezek egyetlen tényezőre vezethetők vissza: a függetlenségre. KUCSKO-STADLMAYER úgy fogalmaz, hogy „*a függetlenség az eredményesség kulcsa*”<sup>347</sup>, amely nemcsak a külső utasítások el nem fogadását, hanem számos részletelem érvényesülését is jelenti.

#### **5.8.1. Az intézményi hatékonyság a gyermekjogi ombudsmanok szemüvegén keresztül**

Az ENOC 2010-ben felmérést végzett tagjai körében 80 kérdés alapján, az intézményi hatékonyságról és működési kérdésekről. Az akkori 37 tag közül 27 töltötte ki a kérdőívet.<sup>348</sup> Habár természetesen nem teljes reprezentációt jelent és azóta nem ismételték meg a felmérést, mégis értékes adalékkal szolgált a dolgozat szempontjából.

A kérdőív első része az intézményi alpműködés elégséges feltételeire, különösképpen a függetlenség különböző elemeire vonatkozott. Az intézményeket szabályozó jogszabályt 13 intézmény megfelelőnek ítélte meg, míg 12 negatívan nyilatkozott. A válaszokból az is nyilvánvalóvá vált, hogy ezeket a relatíve új intézményeket szigorú górcső alá veszik annak vizsgálatára, hogy vajon a gyermekek jogainak, érdekeinek védelmére alkalmasak-e. Ennek érdekében bizonyos intézmények saját maguk kezdeményezték saját ellenőrzésüket, monitoringjukat, mások az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága felé benyújtott jelentésben tértek ki erre.

A jelzett aggályok a következők szerint foglalhatók össze:

Az ír ombudsman már az első éves jelentésében problémásnak találta *korlátozott jogkörét vizsgálatok lefolytatására, a vizsgálatai vonatkozásában alkalmazható miniszteri vétó lehetőségét és, hogy költségvetése nem önálló soron, hanem az egészségügyi és gyermekügyi minisztériumi soron kerül megállapításra*. Mindezen aggályokat az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága felé is jelezte, amely 2006-ban Írországnak küldött záróészrevételeiben mindezeket orvosolni is ajánlotta is a kormánynak.

Az Egyesült Királyság esetében az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága 2008-ban aggályosnak találta, hogy a négy biztos intézményét (amelyek ugyan közös jelentést nyújtottak be a genfi

---

<sup>347</sup> Kucsko-Stadlmayer (2010:31)

<sup>348</sup> The role and mandate of children's ombudspersons in Europe: Safeguarding and promoting children's rights and ensuring children's views are taken seriously. ENOC Survey 2010. Prepared by RACHEL HODGKIN and PETER NEWELL. <http://enoc.eu/wp-content/uploads/2015/02/201012-ENOC-Malta-survey-Role-of-Ombudspersons-for-Children.pdf> (továbbiakban: ENOC Survey 2010). letöltés ideje: 2016. október 10.)

testület felé) különbözően szabályozzák és *egyik biztosi intézmény sem felel meg teljesen a Párizsi Alapelveknek vagy a 2. számú Átfogó Kommentár elvárásának*. A Bizottság mindegyiknek vizsgálati hatáskört, szükséges emberi erőforrásokra vonatkozó és pénzügyi források biztosítását javasolt.

Azerbajdzsánban habár a jogszabály lehetővé teszi, hogy gyermekek is forduljanak a hivatalhoz, alapvető problémát jelentett, hogy *az általános emberi jogi intézményen belül foglalkoznak „csak” a gyermekjogok védelmének kérdésével*, amelyet kifejezetten a gyermekjogok védelmére kijelölt személy vagy szervezeti egység felállításával ajánlott orvosolni a genfi bizottság.

A belga Vallóniában a kérdőív készítésekor volt folyamatban annak módosítása, miszerint az intézményt *nem törvény, hanem csak parlamenti rendelet* szabályozta.

Cipruson *a munkatársakat a társmínisztériumok ’kölsönzik’ a hivatal számára*, amely eljárás az ombudsman szerint már önmagában sokszor nehézkes a kölcsönzésre való akarat híján, korlátozott karierrlehetőség okán, amely problémák eredményezhetik a kevésbé kompetens kollégák foglalkoztatását is.

A hivatal betöltése és a munkatársak kinevezése vonatkozásában szinte valamennyi válaszadó megfelelőnek találta a jogszabályt. A 2. számú Átfogó Kommentár kimondja, hogy „az FNEJI-k vezetőjének vonatkozásában megfelelő és átlátható jelölési eljárásra van szükség, ideértve a nyílt és versenyen alapuló kiválasztási eljárást is.” Az ENOC kritériumrendszere megerősítve fenti elvárást kiegészült azzal, hogy ebbe az átlátható jelölési folyamatba be kell vonni a gyermekeket is (Például gyermekeket vagy gyermekszervezeteket is sorai közt tudó jelölő bizottságok munkájának bevonásával). Ez utóbbi elvárás teljesítése a legtöbb intézmény esetében még várat magára.

Norvégia mindezen túl mandátuma időtartamának szabályozása kapcsán jelzett problémát (két alkalommal megválasztható a hivatal betöltője négy évre), amelyet módosítani javasolt egyszeri hat éves mandátumra.

Az intézmények többségénél a parlament hagyja jóvá a jelölt személyét, néhány országban a kormány vagy annak egy tagja jelöli és nevezi ki a biztost vagy ombudsmant. Például Máltán a miniszterelnök nevezi ki a jelöltet a szociális tárcával való egyeztetést követően. Svédországban mind az ombudsmant, mind munkatársait nyílt kiválasztási eljárást követően a svéd kormány nevezi ki hat éves terminusra, kellő garanciák mellett a kiválasztásra és esetleges elmozdítása tárgyában is. Írországban az elnök nevezi ki az ombudsmant, a parlament mindkét háza javaslatára, elmozdítani csak a törvényben felsorolt indokok megléte esetén, kizárólag az elnöknek, a parlament mindkét háza egyetértésével lehet. Cipruson a Miniszterek Tanácsa

nevezi ki a biztost, magas szakmai és tudományos eredmények és gyerekekkel kapcsolatos tapasztalatok birtokában lévő jelöltnek, gyermekszervezetek véleményének figyelembe vétele mellett. Horvátországban a parlament nevezi ki és mentheti fel az ombudsmant a kormány javaslatára, ugyanakkor ez utóbbi aktív szerepvállalását az eljárásban az ombudsman nem tartja jónak. Hasonlóképpen nehezményezte az ombudsman azt is, hogy mandátuma kitöltése előtt felmentési ok lehet, amennyiben az éves jelentést nem fogadja el a parlament, ami viszont lehet, hogy a jelentésben megfogalmazott kritikának is lehet eredménye.

Azokban az országokban, ahol ombudsman-, vagy biztos-helyettes felel a gyermekjogok védelméért az általános ombudsman intézményen belül, legtöbb esetben ezeket a helyetteseket belső eljárásrend alapján választják ki, míg egyes esetekben a parlament jóváhagyása is szükséges. Katalóniában, a helyettest az általános ombudsman javasolja és a Parlamenti Ombudsman Bizottság fogadja el. A görög biztos-helyetteseket, ideértve a gyermekjogokért felelős helyettest is a belügyért, közigazgatásért és decentralizációért felelős miniszter nevezi ki az általános ombudsman javaslatára.

Arra vonatkozóan, hogy saját napirendjüket és prioritásaikat maguk állapíthatják-e meg, egyhangú pozitív válasz érkezett valamennyi intézménytől.

A válaszadók közül 25 intézmény tud *vizsgálatot lefolytatni*. Néhány esetben nincs jogszabályi lehetőség egyedi panaszok vagy ügyek kivizsgálására: Dániában például kifejezetten nem vizsgálhat egyedi ügyet a biztosi tanács, míg Svédországban tájékoztatást kérhet ugyan országos, kormányzati és helyi önkormányzati szervektől, de nem avatkozhat be egyedi ügyekbe. Angliában a biztos főszabály szerint szintén nem avatkozhat be egyedi ügyekbe, ugyanakkor amennyiben az ügy több gyermekre vonatkozó közpolitikai relevanciával bír, úgy a biztos vizsgálatot folytathat és ajánlást tehet. Finnországban a gyermekjogi ombudsman nem vizsgálhat egy adott gyermeket vagy családot érintő egyedi ügyet, de ezt megteheti az általános ombudsman, amely a gyermekjogok terén felülvizsgálati intézményként működik, valamint más intézmények (például kisebbségi ombudsman, tartományi állami szervek) jogosultak egyedi ügyekben való vizsgálatok lefolytatására. Több intézmény (köztük a magyar biztos) nem tud vizsgálatot indítani olyan ügyekben, amelyekben bírósági eljárás van folyamatban.

A gyermekjogok sérelme esetén hatékony jogorvoslat lehetőségére vonatkozó kérdés kapcsán, a ciprusi biztos hangot adott annak, hogy nincs panaszlehetőség biztosítva az iskolákban és a gyermekvédelmi szakellátásban a gyermekek számára. Finnország feladatul tűzte a panaszeljárások gyermekbarátabbá tételét. A vallon ombudsman jelentést adott ki arról, hogy a bírósági eljárások során milyen nehézségekkel szembesülnek a gyerekek (például a bírósághoz

fordulás során általában, vagy az őket érintő polgári peres eljárási cselekményekbe való bekapcsolódás során).

Az arra vonatkozó kérdés, hogy *mennyire ismert az ombudsmanhoz fordulás lehetősége az érintettek számára*, általánosságban azt az eredményt hozta, hogy legkevésbé maguk a gyermekek fordulnak az ombudsmanhoz, általában ügyükben hozzátartozó felnőtt nyújt be panaszt. Franciaország és Portugália válasza szerint minden 10. panaszt gyermek nyújtja be, míg Wales-ben még kisebb ez az arány. Ennek ellenére a biztosok erőfeszítéseiket leírták, hogyan próbálják ismertté tenni ezt a lehetőséget: plakátok, tájékoztató kiadványok készítése, reklámokban, gyermekműsorokban való megjelenés, iskolai és intézményi képzés szervezése során. Intézményük „láthatóságára”, ismertségére és befolyására vonatkozóan a pozitív válaszok többséget mutattak ugyan, de a felmérést készítő szakemberek szerint ez „inkább reménykedés, semmint bizonyosság”.<sup>349</sup> Ezt alátámasztja – a mindenütt kevésszámú gyerekpanasz mellett – az a hat intézmény is, amelyik megpróbálta felmérni a gyermekek ismereteit intézményeikről, kevésbé rózsaszín eredményt hozva. A világon, második legrégebbi gyermekjogi ombudsman intézmény, a svéd ombudsman volt biztos egyedül, kutatással alátámasztva hivatala ismertségében (megjegyezve azt is, hogy a Gyermekjogi egyezménynél többen ismerték a hivatalát).

Az *intézmények hozzáférhetősége* általánosságban bizonyosan akadályokba ütközik, hiszen a legtöbb hivatal csak a fővárosban működik, ezért néhány biztos igyekszik másképp is, proaktívan elérni a gyerekeket, amelyek viszont inkább kampányszerűek, semmint állandó elérést jelentenek a távolabb élő gyerekek számára. (Pl. a vallon biztos busszal, a wales-i biztos pedig videókonferencia szervezésével). Habár a válaszadók többsége szerint megfelelő hivataluk nyitvatartási ideje, ugyanakkor éppen ez a hivatali nyitvatartási idő nem esik egybe, feltételezhetően a gyermekek iskolán kívül töltött idejével, vagy azokkal az órákkal, amelyek alatt például segítséget, tanácsot tudnának kérni. Azerbajdzsánban működik egyedül 0-24 órában hívható telefonszám (Norvégia megszüntette az ingyenesen hívható telefonszámát, arra hivatkozva, hogy a norvég gyermekek 95 %-a hozzáfér az internethez, így az elektronikus kapcsolattartás elegendő). Három intézményt leszámítva valamennyi hivatal hozzáférhető fogyatékossgal élő gyermekek számára (ideértve elsősorban a mozgásszervi fogyatékossgal élő gyermekeket, de néhány intézmény hozzáférhetővé tette vak- és gyengénlátó látogatók számára is honlapját).

---

<sup>349</sup> ENOC Survey (2010: 29)

Saját intézkedéseik hatékonyságát a válaszadók többsége (17) megfelelőnek értékelte, és arról számoltak be, hogy intézkedéseik során tett ajánlásaikat a címzettek döntően elfogadják. (Más kérdés, amely ehelyütt a biztosok válaszáinál is felmerült, hogy az ajánlás elfogadása nem jelent egyúttal aktív cselekvést is. Más szóval, lehetséges, hogy pozitívan értékelhető, ha az ombudsmani ajánlásra pozitív választ kap a biztos, de nem jelenti azt, hogy az adott szerv meg is teszi, ami a javaslatban áll. Kivétel nélkül minden válasz szerint a kormányzat meghallgatja és megválaszolja javaslataikat. Kevésbé volt egyértelmű, hogy a kormányok mennyire kérik ki a véleményüket előre adott, gyermekjogokat érintő kérdésekben: Málta, Ciprus, Finnország, Skócia, Szlovákia, Svédország számolt be rendszeres konzultációról, a többiek nem rendszeresen, vagy egyáltalán nem vonják be.

Tájékoztatást valamennyi vizsgálatra jogosult intézmény kérhet. Valamennyi intézmény beszámolhat a parlamentnek tevékenységéről, sőt számosan közülük törvényi kötelezettség alapján évente jelentést kell tегyen a parlamentnek vagy egy arra kijelölt parlamenti bizottságnak. 20 intézmény esetében, a biztos vagy ombudsman helyszíni vizsgálatot folytathat (előzetes bejelentést követően vagy anélkül) gyermekeket ellátó intézményben, míg néhány esetben - habár a törvény kifejezetten nem mondja ki - a jogalkalmazás során mégis lehetővé teszik például Máltán, Svédországban vagy Franciaországban.

Izgalmas kérdést jelent, hogy mely országokban lehetséges a gyermekek jogainak védelme érdekében a *bíróági eljárások során a félként való beavatkozás*. 19 válaszadó intézmény esetében nem lehetséges, csupán kilenc válaszolt e kérdésre igennel. Holott a 2. számú Átfogó Kommentár 14. paragrafusa ezt világos feladatként jelöli az FNEJI-k számára, hogy „(a) az FNEJI-k nevében gyermekjogi ügyeket vigyenek bíróság elé, (b) beavatkozzanak bírósági eljárásokba a bíróság tájékoztatása érdekében az adott ügy emberi jogi vonatkozásában.” Ennek kapcsán, példálózó felsorolást is nyújt a lehetséges tevékenységekre, úgy mint: gyermekek számára jogi segítségnyújtás az eljárás során; mediációs vagy más érdekegyeztetési eljárásba való bekapcsolódás; gyermekjogi szakértői vélemény nyújtása a bíróságok számára; *amicus curiae*<sup>350</sup> benyújtása vagy félként való beavatkozás lehetősége. A Párizsi Alapelvek habár kimondják, hogy a FNEJI-k fel kell ruházni kellő hatáskörrel az emberi jogok védelmére és népszerűsítésére az ehhez szükséges lehető legszélesebb mandátummal, azonban a bírósági eljárás kezdeményezését vagy a beavatkozást nem konkretizálja.

---

<sup>350</sup> Amicus curiae: latin kifejezés, „a bíróság barátját” jelenti. Alapvetően az angolszász jogrendszerekben honosabb, egyébként római jogi alapon nyugvó jogintézmény, egyfajta peren kívüli tanácsadást jelent, a jogalkalmazót segítő szakmai írásos véleményt, szakértői levelet.

A valamilyen eljárásbeli jogosítványokkal rendelkező intézmények közül, a legszélesebb jogosítványokkal az észak-ír biztos bír (törvény előírása szerinti esetekben a beavatkozás, eljárás kezdeményezése a gyermek képviselőben, *amicus curiae* benyújtása, jogi segítségnyújtás). A vallon biztos habár nem kezdeményezhet bírósági eljárást, de javaslatot tehet és szorgalmazhatja jogi képviselő biztosítását egy gyermek számára. A katalán ombudsman nem avatkozhat be a bíróság eljárásába, de a gyermekjogok sérelme esetén, amikor az állam (szervei útján) elmulasztja a megfelelő védelmet biztosítani, az ügyészséghez fordulhat. A horvát ombudsman bizonyos esetekben, így a gyermek fizikai, lelki, szexuális bántalmazása vagy elhanyagolása esetén, jelentést küld az illetékes ügyészségnek és tájékoztatja az esetről az illetékes gyermekjóléti szolgálatokat is, ajánlást téve a gyermek védelmére. Franciaországban szintén nem a közvetlen beavatkozás lehetséges, hanem a biztos írott véleményét és kérdést küldhet a főügyészségnek, aki erre válaszolni köteles. Ugyancsak élhet jelzéssel a bíróságok felé, amennyiben a gyermekjogok sérelmét tapasztalja a jogszabályok érvényesülése során.

Valamennyi válaszadó intézmény pozitívan értékelte *saját lehetőségeit*, hogy a gyermekjogok érdekében felszólaljon, illetve tevékenykedjen, törvényi vagy egyéb korlátba alapvetően nem ütköznek. Horvátország jegyezte meg, hogy mindig lesznek olyan egyének és csoportok, akik nem értenek egyet az ombudsman véleményével, jelentésével, vitatják, vagy olykor megpróbálnak rá valamilyen módon nyomást gyakorolni. A máltai biztos fogalmazott úgy, hogy habár törvény szerint hivatala független, ugyanakkor okozhat érdekösszeütközést, hogy dolgozóit az oktatásért, foglalkoztatásért és családjáért felelős minisztérium finanszírozza. Bizonyos korlátot jelent a devolúció is az Egyesült Királyság biztosainál, hiszen például a walesi biztos jelezte, hogy nem devolúciós kérdésekben nem formálhat önállóan véleményt, csak a skót, az angol és az észak-ír biztosokkal együtt (példaként hozta fel a migráció kérdését). 23 intézmény válaszolt úgy, hogy kormányzati szervek, minisztériumok vagy más hatóságok nem gyakorolnak ellenőrzést az intézményük napirendje vagy általában tevékenysége felett. Kisebb fenntartások az alábbiak szerint érkeztek: a vallon biztos számára mandátuma kezdetekor a vallon parlament formálisan, egy nem zárt listát ad át prioritásairól, amelynek keretein belül a biztos ellátja feladatát, de a gyakorlatban nem befolyásolja napi működését. Több intézmény megjegyezte, hogy nyomás alá lehet venni őket rejtettebb módon is, a költségvetési megszorításokkal. Valamint a függetlensége vonatkozásában már fentebb aggályosnak jelzett esetben, az ír gyermekjogi ombudsman vizsgálata ellen vétóval élhet törvény szerint az egészségügyért és gyermekügyért felelős miniszter, amelyre ezidáig gyakorlatban nem került sor. Svédországban az ombudsman évente kap egy feladatlistát a

kormányzattól, amelyet inkább a tevékenységre vonatkozó párbeszéd alapjának tekintik a felek és nem minden áron követendő utasításnak. Wales ugyancsak arról számolt be, hogy habár nincs kormányzati ellenőrzés felettük, rendszeresen sor kerül találkozókra minisztériumi főtisztviselőkkel, amelynek során tájékoztatják egymást kölcsönösen munkájukról. Erre vonatkozóan protokollt is készítettek.

Összességében *a biztosok erősnek tartják függetlenségük garanciáit.*

Az elégséges számú munkatárs és finanszírozás vonatkozásában az intézmények többsége elfogadhatónak tartja aktuális helyzetét, amellet, hogy a nagyobb költségvetés és több szakember természetesen valamennyiük számára pozitív előrelépés lenne. A gazdasági válságra megszorításokkal válaszolni kénytelen országok intézményei aggódtak jobban jövőbeni működésükért (például Litvánia, Horvátország, Görögország, Málta). Írország pedig megjegyezte, hogy a növekvő számú panasz nem járt együtt az arányosan több munkatárs felvételének lehetőségével, amely így az ügyvitelben nehézségként jelentkezik.

27 intézmény közül nyolc esetében *független értékelést* végeztek az intézmény működéséről. Észak-Írország esetében a szabályozó törvény mondja ki, hogy háromévente kell független, külső ellenőrzést végezni a hivatalról. Portugáliában pedig az éves ombudsmani beszámolónak kell kvalitatív és kvantitatív elemzést tartalmaznia az elmúlt év tevékenységéről, ezt kiegészítette 2005-ben egy külső, független szakértői elemzés is, valamint több mint 6000 panaszos anonim véleményének kiértékelése.

Wales-ben eddig egyedülálló módon az ombudsman 2005 és 2008 között, tíz fiatalból és három egyetemi kutatóból álló csapattal értékeltette saját munkáját, amelyet egy évvel később a nyilvánosság számára is elérhetővé tett.<sup>351</sup>

Két szerep vagy feladat központi helyet foglal el (kell elfoglaljon) valamennyi ombudsman tevékenységében: a gyermek jogok védelmének elősegítése és a gyermekek hangjának, véleményének becsatornázása a döntéshozatali folyamatba. A Gyermekjogi egyezmény nélkül ezek a feladatok az intézményeket lehetetlen helyzetbe hoznák, amikor azzal szembesülnek, hogy a gyermek legfőbb érdekének különböző értelmezései ütköznek egymással vagy politikailag érzékeny vagy átítatott döntéseket hoz a hatalmon lévő kormány a gyermekjogok kárára. A Gyermekjogi egyezmény okán, az ombudsmanok egy magasabb autoritásra: a nemzetközi jogból fakadó kötelezettségre utalhatnak, amellyel szemben minden szakpolitikai döntés, jogszabály vagy joggyakorlat megmérettetik.

---

<sup>351</sup>Evaluating the Children's Commissioner for Wales.

<http://www.childcomwales.org.uk/uploads/publications/126.pdf> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

Ennek okán - két intézményt leszámítva - valamennyi válaszadó jelezte, hogy működése során monitorozzák az adott ország jogszabályi környezetét a Gyermekjogi egyezmény, a Fakultatív Jegyzőkönyvek és más emberi jogi dokumentumoknak való megfelelés vonatkozásában.

Hasonlóképpen pozitív választ adtak arra vonatkozóan is, hogy

- a) sürgetik a hazai jogszabályok Gyermekjogi egyezménnyel való megfeleltetését (jogszabályok véleményezése);
- b) a kormányzatot ösztönzik a monitorozásra (sajátos státusukból kifolyóan hitelesebbek és elfogadottabbak a kormányok számára, mint a nem-kormányzati/civil szervezetek);
- c) a kormányzatot bátorítják/sürgetik a gyermekjogi jogtudatosítás érdekében (például kerüljenek be a gyermekjogok a nemzeti alaptantervekbe; a bírók, illetve más igazságszolgáltatásban dolgozók képzésébe, stb.).

Ez utóbbi esetben egyes országok sajátosságaiból fakadóan különböző mértékben és módon lehetséges előrelépés, például Norvégia megjegyezte, hogy a decentralizált oktatási rendszerében még mindig bonyolult lenne a tanterv kapcsán központi változtatást kieszközölni. A svéd ombudsman jó példaként hozta fel, hogy a kormánynál elérte, hogy valamennyi 6 és 15 év közötti iskolás gyermek számára az ENSZ Gyermekjogi egyezményét eljuttassák. A wales-i ombudsman ösztönzésére pedig a wales-i kormány létrehozott egy gyermekeknek szóló honlapot a Gyermekjogi egyezményről.

Valamennyi válaszadó beszámolt saját tevékenységről a *gyermekjogi jogtudatosítás* terén kezdve a gyermekeknek, szülőknek, szakmabelieknek szóló képzéseken, oktatási segédanyagokon és konferenciák szervezésén át, kampányokig. Amint Portugália találóan megjegyezte, a „*gyermekjogi ombudsman létezése már önmagában növeli a gyermekjogok tudatosítását, tehát összességében valamennyi megmozdulása ehhez járul hozzá.*”<sup>352</sup>

A *gyermekjogi „kampányolás”*, érzékenyítés vagy advocacy munka kapcsán, megjelent szinte valamennyi intézménynél a politikai, parlamenti lobbizás (bár nem szívelték ezt a kifejezést a válaszadók), amelynél ideértették a parlamenti képviselők tájékoztatását adott kérdések kapcsán, vagy a parlamenti bizottságokban, munkacsoportokban való megjelenést, előadást is. E kérdéskörrel összefüggésben említették a jogszabályok, szakpolitikai döntések gyermekekre gyakorolt hatásának (*child impact analysis*) vizsgálatát is, de csak Skócia számolt be kidolgozott modelltől. A gyermekek véleményének kikérése alatt értették a válaszadók egyrészt a gyerekek véleményének becsatornázását és annak „felhangosítását”, illetve kutatásokba való bevonásukat is. Franciaország és Skócia országos felmérést végzett (2500-16000 gyerek

---

<sup>352</sup> ENOC Survey (2010:21)



bevonásával), amelynek nyomán az általuk fontosnak tartott kérdéseket integrálták saját prioritásaik közé. Az egy bizonyos gyerekcsoport véleményének kikérése tárgyában, Finnország válaszolta, hogy felmérést végzett a roma és a lapp őshonos gyermekek körében. Az ír gyermekjogi ombudsman pedig korábbi országos felmérését követően („Big Ballot Project”), publikált jelentést a menedékkérő gyermekek történeteiből. Dániában évente három vagy négy alkalommal használnak egy online kérdőívet kb. 2000 fő, 12 éves gyerek véleményének feltárására, amelyeket aztán felhasználnak munkájuk során.

A médiahasználatát a gyermekjogi kampányolás során valamennyi intézmény említette, ugyanakkor nemleges válaszok érkeztek a hírességek, véleményformálók felkérése kérdésében, nem jellemző bevonásuk az ügy képviselte érdekében.

A közös érdekképviselőre, összehangoltabb kampányolásra egyre több országban létrejövő főként civil szervezetek által koordinált gyermekjogi koalíciókba való bekapcsolódás vonatkozásában kétféle vélemény különíthető el: egyrészt vannak intézmények, akik úgy vélték, hogy erejük, hangjuk erősödik, közös tudásuk gyarapodik, ha bekapcsolódnak egy ilyen hálózatba; másrészt pedig voltak olyanok, akik szerint az ombudsman független státuszának megőrzését veszélybe sodorná a más szervezetekkel való ilyesfajta munka.

A *gyermekek aktív bevonása* érdekében egyes intézmények (körülbelül a válaszadók fele) ún. fiatalokból álló tanácsadó testületet állítottak fel. Azerbajdzsánban a biztos vasárnaponként találkozik egy kiválasztott gyermekcsoporttal; a ciprusi biztos állandó testületet hozott létre 13-17 év közötti fiatalokból; a wales-i biztos évente újraszervezi, az ország különböző részeiből kiválasztott tanácsadó csoportját; a skót ombudsman viszont nem tartotta fenn korábbi tanácsadó testületét, hanem inkább akív kapcsolatot alakított ki különböző gyermekcsoportokkal közvetlenül dolgozó szervezetekkel.

Fenti felmérés habár egyszeri vizsgálódás eredményeit mutatja, és időközben változhattak az intézmények prioritásai, szerepfelfogása is, mégis bír hozzáadott értékkel a vizsgált témák kiválasztása és az intézmények önértékelésének megismerése szempontjából.

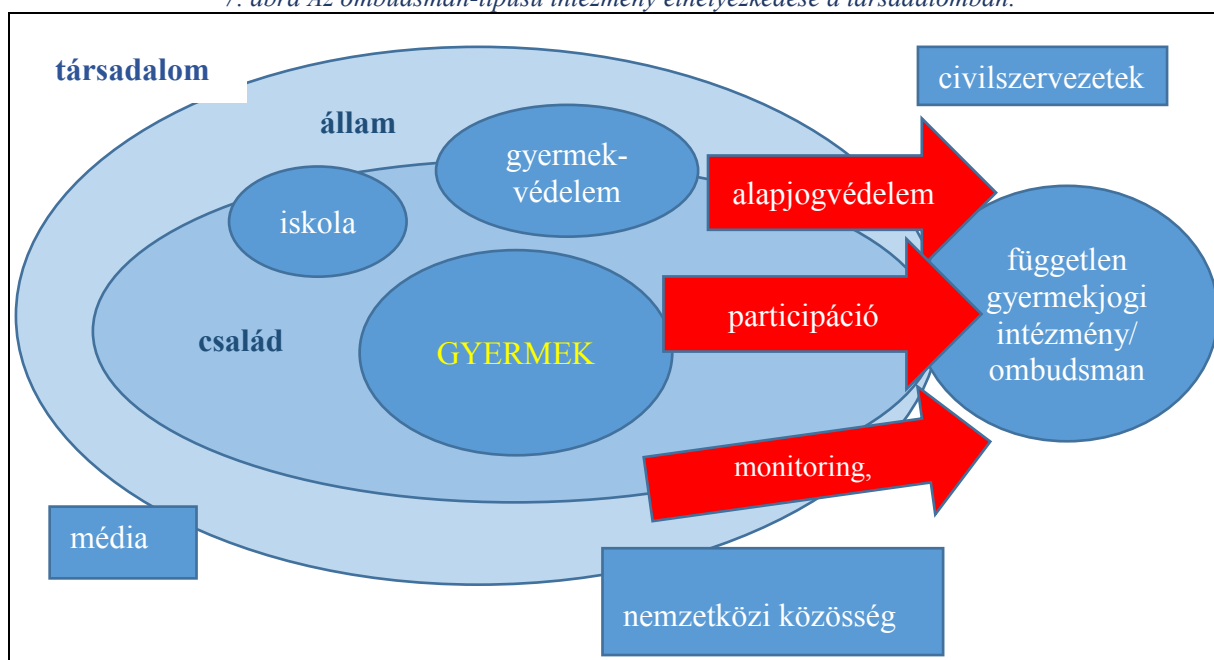
Összegzésképpen az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának ajánlása nyomán a kilencvenes évek óta a nemzetközi közösség államaiban sorra jönnek létre a független nemzeti emberi jogi intézmények (gyakran a skandináv gyökerű ombudsman-típusú intézmény formájában), amelyek feladat- és hatáskörének megfelelő kidolgozásához a Párizsi Alapelvek adnak támpontot. A jogi kötőerővel nem bíró Párizsi Alapelvek olyan minimum kritériumokat tartalmaznak, mint a személyi és anyagi függetlenség, valamint az összetételben megnyilvánuló pluralizmus. Ezek alapvető feltételei az intézmény hatékonyságának, ugyanakkor számos

kihívást rejtenek magukban. A különösen sérülékeny társadalmi csoportok alapjogvédelmét legújabbán (önálló vagy integrált modellben működő) ún. szakombudsman intézmény felállításával próbálják az államok legtöbb esetben ellátni. A gyermekjogi ombudsman-rendszer garanciáira az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának Átfogó Kommentárjai tesznek javaslatot a Párizsi Alapelvek mellett. Az európai gyermekjogi ombudsmanokat összekötő hálózat további szabályokat állapít meg tagjai számára, amellyel az intézményi függetlenséget igyekeznek erősíteni.

## 6. A független gyermekjogi intézmények funkciói a társadalmi alrendszerben

A komparatív elemzés elvégzése előtt részleteznünk kellett három általános fogalmat: 1. a rendszer, 2. a struktúra és 3. a funkció fogalmát. A *rendszer* alatt (ALMOND-POWELL nyomán) olyan szervezetet értek, amely változó részekből áll, amelyre a környezet befolyással van, és amely maga is befolyásolja a környezetet. Ebből a környezetből input hatások érkeznek a rendszer felé, amelyekre a rendszer a környezetet befolyásoló output hatásokkal válaszol, a vizsgált struktúrán (intézményen) keresztül, amely esetünkben az elvárások nyomán különböző funkciókat betöltő ombudsman intézmény.

7. ábra Az ombudsman-típusú intézmény elhelyezkedése a társadalomban.



Forrás: Saját szerkesztés.

A fenti sematikus és egyszerűsített ábra azt a *társadalmi rendszert* mutatja be, amelyben a független gyermekjogi intézmény/ombudsman intézmény működik, *mint struktúra*, amelynek meghatározott funkciói vannak.

*Az alábbiakban a független gyermekjogi intézmények vonatkozásában a Gyermekjogi egyezmény végrehajtása szempontjából kiemelten fontos társadalmi funkciókat vizsgálók: az intézmény fő feladataként definiált jogvédelem, a jogvédelem tágabb értelmezésében megjeleníthető részvétel a nemzetközi monitoringban és az ombudsman típusú intézmény kiemelt szerepe a gyermekek részvételének biztosításában a döntéshozatali folyamatok során. A három vizsgált társadalmi funkció kiválasztásának indokául pedig a következő gondolatmenet szolgált. Az értekezés elfogadta azt a definíciót, amely szerint az ombudsman*

alapfeladata a közigazgatás ellenőrzése, illetve a polgárok jogainak védelme, amelynek érdekében kivizsgálja a polgárok (ideértve a gyermekeket is) közigazgatással szembeni panaszait. Így az első és legfontosabb elvárt funkció az állam és a társadalmi-civil szféra mezsgyéjén létező ombudsman /független gyermekjogi intézmény számára a jogvédelem, speciálisan a gyermekjogok intézményes alapjogvédelme. Ezt a feladatot legtöbb esetben az alkotmányos / törvényi szinten szabályozó normák tartalmazzák az intézmények számára.

A második megjelölt feladat, társadalmi funkció egyrészt fenti jogvédelem megvalósításának szélesebb értelmezéséből, valamint magából a Gyermekjogi egyezményből fakad, hiszen a *végrehajtására hivatott más intézmények mellett az ombudsman az adott részes államban speciális jogvédelmi funkciói miatt a monitoring révén, ún. 'watchdog' intézményként* a többi, hatáskörébe tartozó szereplő attitűdjét is vizsgálja, értékeli. A jogsértések feltárásával, nyilvánosságra hozatalával, s a gyermekek hangjának felerősítésével, a monitoring során a szélesebben értelmezett jogvédelmet végzi, amelynek révén lehetővé válik a rendszerszintű problémák feltárása és ideális esetben javítása is. Mivel az intézmények eltérő szerepfelfogással rendelkező vezetőik révén különböző stratégiákat választanak e feladat ellátására, a Gyermekjogi Bizottság felé való jelentéstétel vizsgálata hasonlítható valójában össze.

A Gyermekjogi egyezmény egyik zsinórmértékének tartott 12. cikke, amely *a gyermek megfelelő tájékoztatását és véleményének meghallgatását, annak kellő súllyal történő figyelembe vételét írja elő, mint 'szószóló' intézményt szintén feladattal látja el a gyermekjogi ombudsmant*, aki felhangosítja, láthatóvá teszi a (felnőtt) társadalomban szinte láthatatlan gyermekek véleményét, segíti érdekeik legmagasabb szinten történő artikulálását. Ezt az elvárást a gyermekjogi ombudsmanok is saját önmeghatározásuk, szerepfelfogásuk középpontjába helyezik (lásd például a norvég gyermekjogi ombudsmant, vagy a skandináv intézményeket, ahol panaszkezelést nem, de a gyermekek véleményének becsatornázását rangsorolják előre). Továbbá a gyermekrészvétel megvalósítását a Gyermekjogi egyezmény a többi társadalmi szereplőhöz képest a független gyermekjogi intézmények számára tűzi ki célul. Fenti három társadalmi funkció kiválasztását mindezen túl az is indokolta, hogy az összehasonlítást lehetővé tevő, hozzáférhető vizsgálati elemet kellett kiválasztani. A jogvédelem funkciója mindegyik intézmény esetében vizsgálható volt, mint az ombudsman intézmény törvényben rögzített alapfeladata. Mind a hivatalból indított vizsgálatok, mind a - norvég intézményt leszámítva - a panaszok száma, megoszlása, ha nem is teljes, de legalábbis összehasonlítható adatsorokat szolgáltat, amelyekről az éves jelentésekben, beszámolóokban kell számot adjanak. A gyermekek részvétele szintén objektív mérhetőséget tételez fel, hiszen mind annak intézményesült formái (szakértő gyermekcsoportok, gyermek tanácsadó testületek,

rendszeres kutatások, stb.), mind időszakos megjelenései (például kérdőíves felmérések, kampányok, gyermekprogramok, stb.) megjelennek az intézmény alaptevékenységében, illetve elérhetővé válnak a beszámolóokban. A nemzetközi monitoringban való részvétel, pedig a Gyermekjogi Bizottság számára benyújtott jelentésekből követhető nyomon. Minden egyéb funkció, vagy jellemző nagymértékben az adott intézmény vezetőjének szerepfelfogásán, az adott ország társadalmi-politikai kultúráján, politikai-jogi környezetén múlik. Így egyes intézmények beszámolnak a médiajelenlétről, közösségi média használatról is, vagy a panaszok nyomán indított vizsgálatok eredményéről, fogadtatásáról, azonban ez mivel nem minden intézmény számára kötelező, ezért az összehasonlíthatóság is akadályokba ütközött.

### **6.1. Jogérvényesítés - Hozzáférés a panasztételi eljárásokhoz**

Az ombudsman fő feladatának tekintett jogvédelem alapját képező panasztételi eljárásokhoz való hozzáférés egyrészt hozzátartozik a jogorvoslathoz való jog, másrészt pedig a részvétel jogának érvényesüléséhez is. Mindkét alapjogot garantálják a nemzetközi emberi jogi szerződések (köztük a Gyermekjogi egyezmény).

A hatékony jogorvoslat lehetőségének biztosításához szükségesek a könnyen hozzáférhető panasztételi eljárások és azok alkalmassága a szükséges intézkedések megtételére. Ezen eljárások esetén a hozzáférés a gyermekek speciális státuszából fakadóan különösen fontosak, de sok esetben akadályokba ütköznek.

Az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága szerint a részvételt biztosító 12. cikk végrehajtásához a hatékony, gyermekbarát panasztételi eljárások biztosítása is hozzátartozik. A gyermekeknek életük minden területén hozzá kell tudniuk férni a panasztételi lehetőségekhez, mind a családban, a családon kívüli, az alternatív ellátásokban, az iskolában, mind minden egyéb intézményben, és számukra fontos szolgáltatások és elérhető lehetőségek esetén. A Bizottság a független gyermekjogi intézmények létrehozásának támogatása során azt is szorgalmazta, hogy az államok teremtsék meg a megfelelő panasztételi eljárásokat, és azt is ellenőrizték, hogy a gyermekek hozzáférnek-e más panasztételi eljárásokhoz.<sup>353</sup>

A Bizottság 2. számú Átfogó Kommentárjában a független nemzeti gyermekjogi intézmények kötelező elemének tekinti a hozzáférhető panaszkezelési eljárás biztosítását. A panaszok vizsgálata közvetlen információforrást is jelent az intézmények számára a gyerekek életéről,

---

<sup>353</sup> Kézikönyv (2009: 117)

jogaik érvényesüléséről, amely orientációt is adhat az ombudsmani működéshez, rávilágíthat rendszerszintű működési problémákra is.

Mint arról már fentebb esett szó az *egyéni panaszkezelés és vizsgálatok* terén elmondható, hogy valamennyi európai ombudsman-típusú intézményhez fordulhatnak gyermekek is, legalább tájékoztatásért, amelyhez nincs szükség szülői/gondviselői felhatalmazásra. Ugyanakkor a panaszra vagy hivatalból folytatott vizsgálatok folytatása nem minden esetben biztosított a hivatal számára. Fontos indikátor ugyanakkor, hogy a legkevesebb panasz, megkeresés a gyermekektől érkezik, amely felveti a kérdést, hogy a jogi lehetőség biztosítása mellett ezek az intézmények valójában mennyire hozzáférhetőek vagy egyáltalán ismertek-e a gyermekek számára.

A legtöbb intézményt szabályozó norma nem emeli ki külön a gyermekeket, mint lehetséges beadványozót, hanem tágabb kategóriát jelöl meg (például „bárki” nyújthat be panaszt a magyar ombudsmanhoz<sup>354</sup>). Az önálló függetlenül gyermekjogi intézmények esetben a szabályozó norma külön is kiemelheti őket (például Mauritius).<sup>355</sup>

A független gyermekjogi intézmények többsége esetében<sup>356</sup> a gyermekjogi jogsértések ügyében saját kezdeményezésre történő, ún. hivatalbóli (*ex officio*) vizsgálat során járnak el, amely esetekben nem szükséges közvetlen érintettség sem. A vizsgálat megindulhat médiahírré, vagy más, a jogszabályban nem nevesített személyek kezdeményezésére is.

Speciális megoldást jelent az ír gyermekjogi ombudsman mandátuma, amely szerint addig nem folytathatja le a gyermektől érkezett panasz vizsgálatát, amíg a gyerek képviselőjében nem ad erre engedélyt szülő vagy más törvényes gondviselő. Ez a szabályozás magában rejtje azt a problémát, hogy az ombudsman nem tud hatékonyan (illetve sehogy) fellépni, ha a jogsértés elkövetője éppen a szülő vagy gondviselő. A norvég ombudsmanhoz bárki fordulhat, ugyanakkor főszabály szerint a panaszt nem vizsgálja meg az érintett gyermek hozzájárulása nélkül. Ez a rendelkezés azért alakult ki, mert a legtöbb esetben felnőttek nyújtanak be panaszt az intézményhez, és ezzel a megoldással próbálják a gyerekek szavát is felerősíteni az őket érintő döntésekben.

---

<sup>354</sup> Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 18.§ (1) bekezdése szerint „Az alapvető jogok biztosához *bárki* fordulhat...” (kiemelés: L.Á.)

<sup>355</sup> Art 6. (j) of the Ombudsperson for Children Act, No. 41 of 2003, Mauritius - „investigate complaints made by *a child*”. (kiemelés: L.Á.)

<sup>356</sup> Championing Children's Rights (2013:116)

A panasztételi eljárás hozzáférhetőségét befolyásolja mások mellett az is, hogy milyen módon lehet elérni az intézményt, fizikailag hol helyezkedik el, hogyan tájékoztatja a gyerekeket és a felnőtteket az intézmény a panasztételi lehetőségekről.

A beadványozás módja változatos Európaszerte, de összességében elmondható, hogy kevésbé szigorú, kötött szabályokat követ, mint más jogi eljárásrendek. Az ombudsmani eljárás illetékmentes és nem igényel jogi képviselőt. A legtöbb intézményhez lehet fordulni írásban, emailen, telefonon vagy személyesen.

A független gyermekjogi intézmények egy része esetében a panaszkezelési eljárásnak kvázi-jogszolgáltatási (*quasi-judicial*) természete van.<sup>357</sup> Eszerint többségében a panasz kivizsgálását követő intézkedés habár megállapítást tesz, amely elmarasztaló jellegű is lehet, de egy ajánlás, amely nem bír jogi kötő erővel.

Valamennyi intézmény esetében alapvető fontosságú annak biztosítása, hogy a beadványokat minél hamarabb lehetőség szerint, de mindenképpen ésszerű időn belül, etikusan és gyermekközpontú eljárásrendben válaszolják meg. Erre többféle jógyakorlat ismert. A 2011-ig önállóan működő francia gyermekjogi ombudsman például egy jogászokból, szociális munkásból, pszichológusból álló szakmaközi csapattal dolgozott, aki segített minden panasz esetén meghatározni a gyermek legfőbb érdekének legmegfelelőbb megoldást.

A gyermekjogok megsértésének természete, a gyermek felnőttektől eltérő érzékelése, és annak ténye, hogy az ombudsman a jó közigazgatás érdekében lép fel jövőbeni visszasságok elkerülése érdekében, különösen indokolttá tesz a panaszok időben történő kezelését. *„Az időt a gyermekek, fiatalok másként érzékelik, mint a felnőttek. Egy hónap egy örökkévalóságnak tűnhet számukra. A gyermekek és a fiatalok folyamatosan nőnek és változnak, ezért az őket érintő eljárásoknak gyorsabbnak kell lenniük, mint a felnőtteké.”*<sup>358</sup>

Természetesen az ésszerű időben történő intézkedés függ a panasz természetétől és a benne foglalt problémák sokrétűségétől. Nem gyakori az azonnali reakció az intézmények között, de jó példaként kiemelkedik a sorból a costa rica-i intézmény, ahol egy külön főosztályt állítottak

---

<sup>357</sup> Egy államban a bírói igazságszolgáltatással egyidejűleg más – esetenként nem is állami – szervek (kvázi bíróságok) is elláthatnak igazságszolgáltatás jellegű (kvázi igazságszolgáltatás vagy jogszolgáltatás) tevékenységet. Lásd erről bővebben: Az igazságszolgáltatás alkotmányos alapelvei. In: *Alkotmánytan I.* (Szerk.: DEZSŐ MÁRTA, FÜRÉSZ KLÁRA, KUKORELLI ISTVÁN, PAPP IMRE, SÁRI JÁNOS, SOMODY BERNADETTE, SZEGVÁRI PÉTER, TAKÁCS IMRE). Osiris Kiadó, Budapest.

<sup>358</sup> Championing Children's Rights (2013:120)

fel, hogy a súlyos, visszafordíthatatlan, azonnali intézkedést igénylő, tudomásukra jutott jogsértésekre 72 órán belül válaszolni és intézkedni tudjanak.

A panaszkezelés gyermekbarát, de alapvetően inkább ügyfélbarát kezelésének elvárása szerint a gyermeket (de a felnőttet is) rendszeresen tájékoztatni kell az ügye állásáról.

Általánosnak tekinthető gyakorlat, amennyiben nincs hatásköre a hivatalnak az ügyben, úgy továbbíthatja, átteheti az illetékességgel és hatáskörrel bíró szervnek.

Az UNICEF 2013-as átfogó felmérésében résztvevő intézmények közel negyede, alapvetően a common-law országokban, elláthatnak ügyképviselést és próbapereket is indíthatnak a bíróságokon. Horvátország, Franciaország, Magyarország biztosai számára a törvény lehetővé teszi, hogy bűncselekmény gyanúja esetén eljárást kezdeményezhetnek és fordulhatnak a legfőbb ügyészhez is bizonyos törvényi feltételek fennállása esetén.

Feloldhatatlannak tűnő paradoxonhoz vezethet az, ha az ombudsman „jól” végzi munkáját, akkor egyre többen fordulnak problémájukkal hozzá, amely viszont az általában korlátozott, de inkább meglehetősen szűk szakmai stábbal dolgozó hivatalok ügyterhét jelentősen megnöveli. A hivatal jogi természete pedig nem eredményez legtöbbször gyógyírt a konkrét jogsértésre, hiszen inkább a szabályozók hibáinak feltárásával a jövőbeni intézményi működést és jogalkalmazást tudja javítani intézkedéseivel. Intézkedései ezért nem minden esetben kielégítőek a feltárt jogsértések vonatkozásában, különösen gyermekbántalmazás esetekben a hatóságok versengő kompetenciái között az ombudsmané szinte elveszik, ugyanakkor a gyermekáldozatok számára sokszor a jogorvoslat és segítségnyújtás jóval később érkezik a szükségesnél.

A panaszok kivizsgálását, vagy a hivatalbóli vizsgálatokat követő intézkedések eredményességének, hatásosságának mérése kifejezetten nehézkes, mert részben kapacitásbeli hiányok és hatásköri korlátok akadályozzák a tevékenység értékelését, részben az ajánlás jogi kötőerejének hiánya pedig eleve tág teret nyújt az intézkedések figyelembe vételének rugalmas értelmezésére.

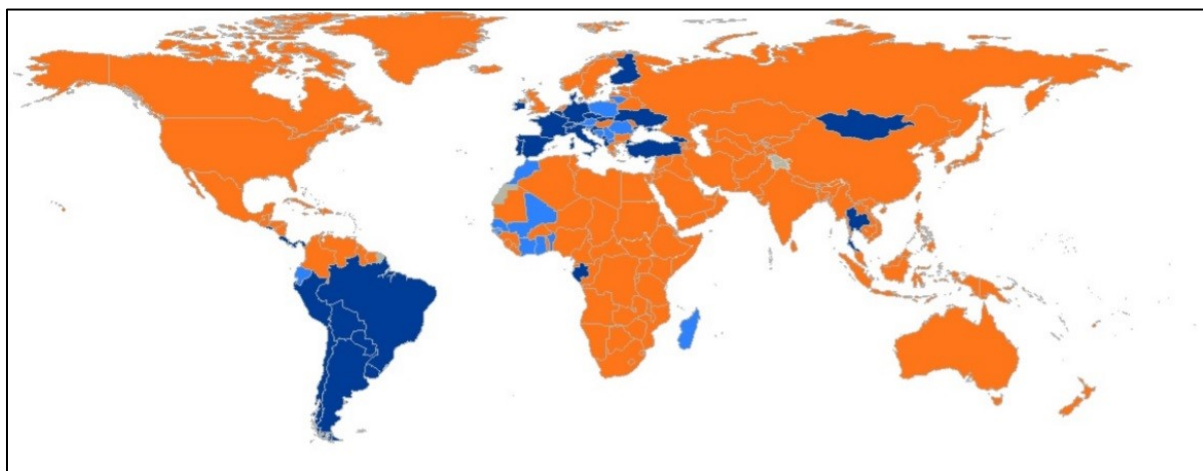
A független gyermekjogi intézmények számára izgalmas jövőbeni kihívást jelent a *Gyermekjogi egyezmény Harmadik Fakultatív Jegyzőkönyve* (továbbiakban: *Harmadik Jegyzőkönyv*) alapján annak lehetősége, hogy a gyermekek – saját maguk vagy képviselőjük által benyújtott – egyéni vagy csoportos panaszbeadványait az ENSZ Gyermekjogi



*Bizottságához rajtuk keresztül továbbítsák.* A Harmadik Jegyzőkönyv preambulumban megjelöli a regionális és nemzeti szinten működő független nemzeti gyermekjogi intézményeket, mint a gyermekjogsértés kapcsán működő panasz fórumokat, amelyek tevékenységét a jegyzőkönyvben foglaltak csupán kiegészítik. A preambulum továbbá arra biztatja az államokat, hogy hozzanak létre hatékonyan működő és gyermekekre érzékeny (child sensitive manner) jogorvoslati fórumokat és intézményeket.

A 'fakultatív jegyzőkönyv' természete szerint opcionális, fakultatív, tehát csak azokat az államokat köti, amelyek ratifikálták. Ennek megfelelően csak azzal az állammal szemben lehet a Gyermekjogi Bizottsághoz fordulni panasszal a Gyermekjogi egyezményben és a Fakultatív Jegyzőkönyvekben foglaltak megsértése esetén a rendelkezésre álló nemzeti szintű jogorvoslati lehetőségek kimerítését követően (kivéve, ha azok nem állnak rendelkezésre, hatástalanok, vagy túl hosszú ideig tartana igénybevétele), amely magára nézve kötelezőnek ismerte el a Harmadik Jegyzőkönyvet.<sup>359</sup>

8. ábra A Harmadik Fakultatív Jegyzőkönyv ratifikációjának állása (2018. június)



Forrás: UN Human Rights Office of the High Commissioner. <http://indicators.ohchr.org/>

A Bizottság számára feladatul szabja a Harmadik Jegyzőkönyv, hogy dolgozza ki saját - kellően gyermekközpontú - eljárásrendjét a panaszok kezelésére, amely eljárási garanciákat tartalmaz annak kizárása érdekében, hogy a panaszos gyermeket harmadik fél manipulálja, illetve magában foglalja annak lehetőségét, hogy visszautasíthatja az olyan panaszt, amely nem a

<sup>359</sup> A ratifikációk nyomon követése lehetséges az ENSZ Emberi Jogi Főbiztossága oldalán: <http://indicators.ohchr.org/> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

gyermek legfőbb érdekét szolgálja. A jegyzőkönyv azt is előírja, hogy a részes államnak garantálnia kell, hogy senkit nem érhet hátrány azért, mert a Bizottsághoz fordult ügyével.

A benyújtott egyéni panaszban meg kell jelölni a konkrét gyermekjogsértést és az állam felelősségét, hol és hogyan sértette azt meg. Amennyiben nem a gyermek, hanem nevében harmadik személy lép fel, igazolni kell, hogy a panasz benyújtásához a gyermek beleegyezését adta (a szabályozás ez alól ismer néhány jóhiszemű kivételt, például ha a gyermek túl fiatal lenne ehhez).

A Bizottság abban az esetben, ha a panasz alapján a gyermek jogai súlyosan sérülnek, illetve veszélyben lehet, felszólíthatja köztes intézkedéssel az államot a gyermeket védő intézkedések azonnali megtételére még eljárásának befejezése előtt. Rendes ügymenet szerint a Bizottság felhívja a panasszal érintett részes államot, hogy hat hónapon belül adjon írásos tájékoztatást a jogsértéssel érintett helyzetről és a megtett/megtenni kívánt intézkedésekről. A feleknek törekednie kell a számukra kölcsönösen kedvező, a Gyermekjogi egyezményt és a jegyzőkönyveket tiszteletben tartó megoldás elérésére, még a Bizottság eljárásának befejezése előtt, erre a 9. bekezdés kifejezett felhatalmazást is ad („friendly settlement”). Amennyiben ez megtörténik, a Bizottság lezártnak tekinti az ügyet és befejezi eljárását. Az eljárás időtartama egyébként nincsen meghatározva, csupán annyit mond ki a 10. bekezdés, hogy minél gyorsabban kell eljárni. Megjegyzendő, hogy a Bizottság semmiféle erőforrást nem kapott a panaszok kivizsgálásához és kezeléséhez, ezt a tagoknak és a titkárságnak a jelenlegi nagyon szűkös erőforrások közepette kellene megoldania. Az is fontos, hogy a beérkezett panaszok többsége (számuk, természetük bizalmas) nem felel meg a panaszmechanizmussal kapcsolatos feltételeknek, ezért nem vizsgálják, de tájékoztatást kapnak róla a panaszosok.

A Harmadik Jegyzőkönyv lehetőséget nyújt a részes államoknak is, hogy egy másik részes állam részéről elkövetett jogsértést jelezzenek a Bizottság felé, amely számára megkeresését követő hat hónapon belül az érintett állam magyarázatot kell adjon (11-13. bekezdés). Megjegyzendő, hogy a kézirat befejezéséig egyik szerződés-alkotta testület előtt sem volt még ilyen eljárás.

A Harmadik Jegyzőkönyv hatályosulásával már hat olyan ENSZ szerződés-alkotta testület<sup>360</sup> működik, amely hivatalból is vizsgálatot indíthat, amennyiben megbízható információk alapján

---

<sup>360</sup> The Committee against Torture (article 20 CAT), the Committee on the Elimination of Discrimination against Women (article 8 of the Optional Protocol to CEDAW), the Committee on the Rights of Persons with Disabilities

tudomást szerez a Gyermejjogi egyezmény és jegyzőkönyvei rendelkezéseinek súlyos vagy rendszeres megsértéséről, ekkor felhívja az érintett államot a vizsgálatban való együttműködésre és a szükséges tájékoztatás nyújtására. Csak olyan állammal szemben lehet ezt az eljárást indítani, amely elismeri a Bizottság ebbéli fennhatóságát és nem kért kimaradást (opt-out) a Harmadik Jegyzőkönyv elfogadásakor. A Bizottság egy vagy több tagját jelöli ki a vizsgálat lefolytatására – amennyiben szükséges ez magában foglalhat országlátogatást is, amely akkor lehetséges, ha fedezi a költségeket és nem ellenérdekelt a meghívó fél –, majd jelentés elkészítésére. A Bizottság a jelentést átnézi és megküldi ajánlásaival együtt a részes államnak, aki erre reagálni köteles hat hónapon belül, amely határidő leteltével a Bizottság rákérdezhet a megtett intézkedésekre is. Maga az eljárás bizalmas, nem nyilvános és a Bizottság ajánlásai természetesen nem kötik az államot.

Az eljárás és a panasz (illetve a jegyzőkönyv szóhasználatával élve: a kommunikáció) benyújtásának lehetővé tétele hiátust pótol a többi szerződés-alkotta testület eljárásaihoz képest. Ez nem csak minden tekintetben azonos rangra emelte a Gyermejjogi Bizottságot a többi hasonló ENSZ-testülethez, hanem szimbolikus erővel is bír abban az értelemben, hogy a gyermekek részvételi jogai az egyezmény alapján ugyanolyan módon legyenek figyelembe véve, mind bármely más – felnőtt jogalanyokat címző – szerződésben foglalt jogok esetében. Az ENSZ korábbi Emberi Jogi Főbiztosa NAVI PILLAY úgy fogalmazott, hogy a „*gyermekek képessé váltak most arra, hogy más jogalanyokhoz hasonlóan emberi jogi jogsértéssel összefüggő panaszukat nemzetközi testület elé vihetik.*”<sup>361</sup>

A Child Rights Connect-en belül 2008-ban tematikus munkacsoport (Working Group on a Communications Procedure)<sup>362</sup> alakult a civil szervezetek egységesebb és erősebb fellépése támogatása érdekében. Majd kifejezetten a ratifikáció elősegítésére jött létre 2012-ben nemzeti, regionális és nemzetközi szervezeteket tömörítő gyermekjogi koalíció,<sup>363</sup> de mellette az UNICEF is kiemelten fontosnak tartja és saját gyermekjogi munkája keretében feladatául tűzte

---

(article 6 Optional Protocol to CRPD), the Committee on Enforced Disappearances (article 33 of CED), the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (article 11 of the Optional Protocol to ICESCR), the Committee on the Rights of the Child (article 13 of the Optional Protocol (on a communications procedure) to CRC. <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/TBPetitions/Pages/HRTBPetitions.aspx#interstate> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>361</sup> [http://ratifyop3crc.org/wp-content/uploads/2014/06/CRC\\_OP3\\_info\\_pack\\_web.pdf](http://ratifyop3crc.org/wp-content/uploads/2014/06/CRC_OP3_info_pack_web.pdf) (letöltés ideje: 2018. május 22.) Fordította: L.Á.

<sup>362</sup> <http://www.childrightsconnect.org/connect-with-the-un-2/op3-crc/> (letöltés ideje: 2016. október 26.)

<sup>363</sup> International Coalition for the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a Communications Procedure. <http://ratifyop3crc.org/> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

nemzetközi és nemzeti szinten is azt, hogy próbáljanak nyomást gyakorolni azokra a kormányokra, amelyek még nem írták alá a Harmadik Jegyzőkönyvet.

2015 áprilisában, a Harmadik Jegyzőkönyv hatálybalépésének egy éves évfordulóján a fent említett nemzetközi gyermekjogi koalíció, neves gyermekjogi szakemberek, mint az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának elnöke és a három kifejezetten gyermekjogi kérdésre szakosodott ENSZ jelentéstevő közös közleményben sürgették az államokat a ratifikációra, amelynek alapvető célja nem elsősorban a Bizottsághoz fordulás, hanem a helyi panaszmechanizmusok kiépítése és a gyermekek meghallgatásának intézményítése.<sup>364</sup>

## **6.2. A nemzetközi monitoring mechanizmusok és a független gyermekjogi intézmények partnersége**

A független gyermekjogi intézmények és a nemzetközi monitoring mechanizmusok kölcsönös kapcsolatban állnak. Előbbiek, mint nemzeti monitoring intézmények természetes partnerei utóbbiaknak. A 2000-es évek közepétől kezdődően, arányosan a nemzeti intézmények szerepének és számának növekedésével, ez a kapcsolat is erősödött. Az ENSZ emberi jogi szerződés-alkotta testületei fórumaként működő bizottság (Inter-Committee of Human Rights Treaty Bodies)<sup>365</sup> intézményesülése ezt a folyamatot tovább erősítette.

*„Annak fényében, hogy a független nemzeti emberi jogi intézmények milyen fontos szerepet töltenek be a részes államok jelentéstételi folyamatában, valamint a zárószövevények végrehajtásának monitorozásában, az ilyen jellegű független és hatékonyan működő intézmények felállítása erősen javasolt.”<sup>366</sup>*

A gyermekjogi kérdések szempontjából – habár nem elhanyagolható a többi ENSZ egyezmény kapcsán a (rész)jelentéstétel sem,<sup>367</sup> – természetesen a legfontosabb az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága felé történő jelentéstétel. De egyre inkább megjelenik a UPR (az ENSZ tagállamok

---

<sup>364</sup> “Let’s pave the way to justice for all children” – Call for global action on the first anniversary of OP3 CRC. <http://ratifyop3crc.org/2015/04/14/1st-anniversary-op3crc/#.WBEC7uCLS00> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

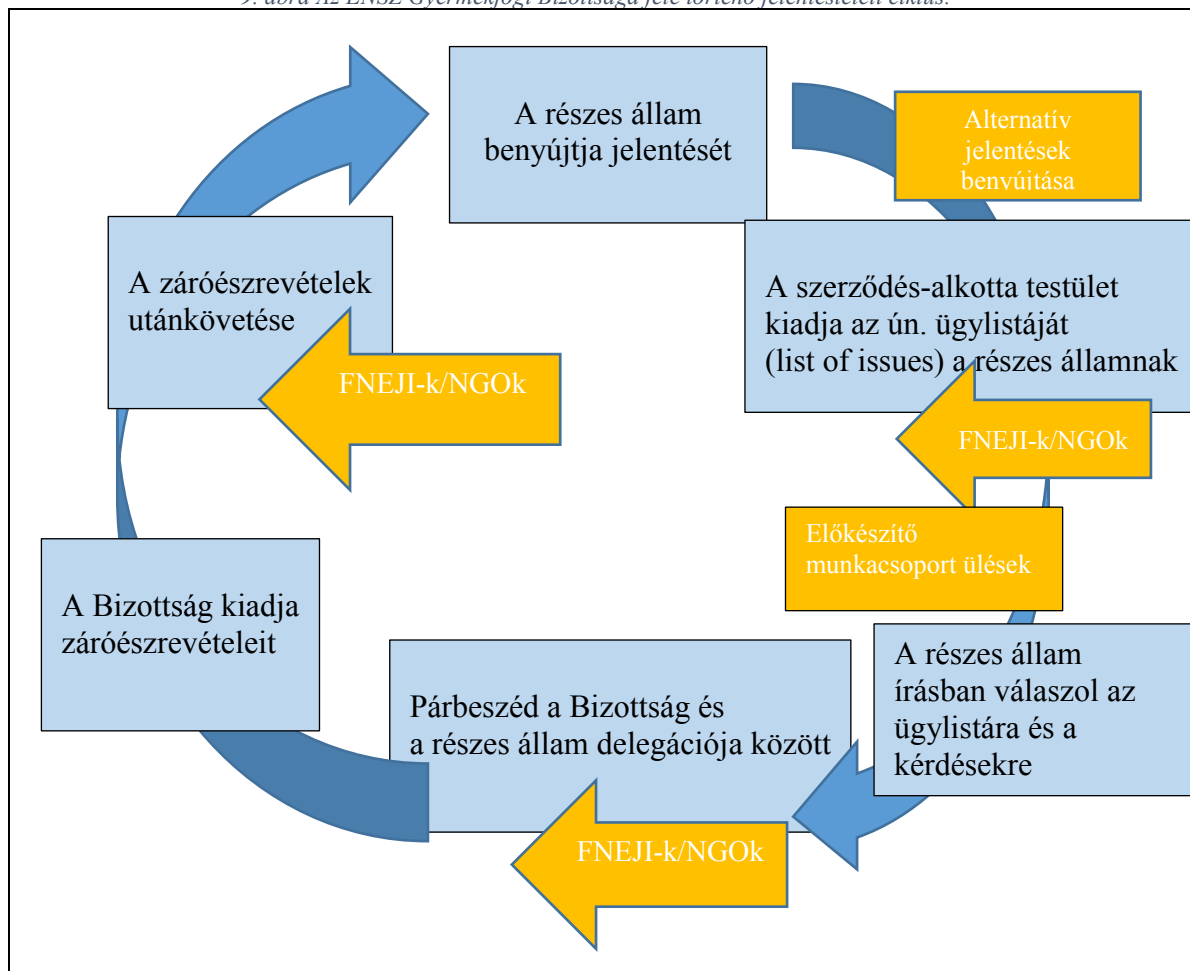
<sup>365</sup> <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/AnnualMeeting/Pages/MeetingChairpersons.aspx> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>366</sup> „In light of the important role played by national human rights institutions (NHRIs) in encouraging States to report, as well as in monitoring the implementation of concluding observations, the establishment of well-functioning and independent NHRIs was encouraged.” In: Strengthening the United Nations: An agenda for further change. Report to the UN Secretary-General. A/57/387) 9 September 2002. Fordította: L.Á.

<sup>367</sup> Csupán példálózó jelleggel megemlítendő különösen A nőkkel szemben alkalmazott hátrányos megkülönböztetés minden formájának kiküszöböléséről szóló ENSZ egyezmény (CEDAW), vagy a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ egyezmény (UNCRPD).

emberi jogi helyzetét egyetemes időszakos felülvizsgáló jelentéstétel, *Universal Periodic Review*) jelentéstétel<sup>368</sup> során való ombudsmani részvétel igénye is (például 2014-ben a horvát gyermekjogi ombudsman az általános ombudsmannal közösen nyújtott be alternatív UPR jelentést).

9. ábra Az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága felé történő jelentéstételi ciklus.



Forrás: Saját szerkesztés. ENSZ Gyermekjogi Bizottság – The work of the Committee. <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/CRCIndex.aspx>

A Gyermekjogi egyezmény 44-45. cikkének megfelelően a jelentéstétel során az államok mellett lehetőség nyílik, más, releváns intézményeknek is jelentést benyújtani, illetve bekapcsolódni a folyamatba (lásd ennek pontjait fenti ábra sárgával jelölt területeken), amelyet a Bizottság kifejezetten üdvözlő a még teljesebb és pontosabb kép megismerése érdekében.

<sup>368</sup> Az UPR tehát egy olyan – a gyakorlatban 2008 óta működő – eljárás, amelyet az ENSZ Közgyűlés segédszerve, az Emberi Jogi Tanács folytat le, és amelynek fő célja, hogy rendszeres időközönként minden ENSZ tagállamban ellenőrizze az emberi jogok tiszteletben tartását, és azt a tagállamok közreműködésével, tapasztalatainak megosztásával fejlessze. Lásd erről bővebben: Haász Veronika- Szappanyos Melinda: Az ENSZ tagállamok emberi jogi helyzetét értékelő egyetemes időszakos felülvizsgálat (UPR). In: Föld-rész. 2011/1.szám <http://haasz.org/2012/01/az-ensz-tagallamok-emberi-jogi-helyzetet-ertekelo-egyetemes-idoszakos-felulvizsgalat-upr/> (letöltés ideje: 2016. október 10.)

A Gyermekjogi egyezmény 45. cikke kimondja, hogy „a) Az Egyesült Nemzetek szakosított intézményei, az ENSZ Gyermekalapja és más szervei jogosultak képviseltetni magukat az Egyezmény olyan rendelkezéseinek végrehajtásával kapcsolatos vizsgálatok során, amelyek feladatkörükbe tartoznak. A Bizottság felhívhatja a szakosított intézményeket, az ENSZ Gyermekalapját, vagy bármely más, általa alkalmasnak tartott szervet, hogy szakmai véleményt adjanak az Egyezmény végrehajtásáról a feladatkörükbe tartozó területeken. Felhívhatja a szakosított intézményeket, hogy jelentést terjesszenek elé az Egyezmény végrehajtásáról a tevékenységi körükbe tartozó területeken.”

Az „egyéb illetékes szervek” kifejezés alá tartoznak a civil szervezetek és a független emberi jogi és gyermekjogi intézmények is. A Gyermekjogi egyezmény, az egyetlen olyan emberi jogi szerződés, amely kifejezetten felhatalmazást és megfelelő jogi alapot nyújt ezeknek az egyéb szerveknek a végrehajtás monitorozásában.<sup>369</sup>

Amint azt a fenti folyamatábra érzékeltetni kívánja, a független emberi jogi intézményeknek több belépési ponton van lehetőségük formálisan is véleményt nyilvánítani, aktívan részt venni a monitoring folyamatában. Az első és talán a legjobban látható, az önálló, párhuzamos vagy alternatív (vagy másnéven: árnyék) jelentés benyújtása, amely történhet saját kezdeményezésre vagy kifejezetten a Bizottság kérésére is (például lásd Guatemala árnyékjelentését 2007-ben). A gyermekjogi ombudsman intézmények közül többen önálló alternatív jelentést nyújtanak be (például lásd Franciaország, Görögország, Írország, Új-Zéland, Norvégia, Svédország, Dánia, Belgium alternatív jelentéseit).<sup>370</sup>

Ennél a kérdésnél markáns különbség jelenik meg a Párizsi Alapelvek előírása és a 2. számú Átfogó Kommentár rendelkezései között. Míg előbbi annyit ír elő, hogy a nemzeti emberi jogi intézmények járuljanak hozzá információval a részes állam jelentéséhez (3. bekezdés), ez utóbbi kifejezetten önálló jelentés benyújtását (20. bekezdés) ösztönzi. Az előbbi esetben ez lehetővé teszi, hogy a hivatalos állami jelentést befolyásolja a független gyermekjogi intézmény véleményének megjelenítésével, ugyanakkor a pontosabb, teljesebb és minden szempontból önállóbb részvétel a külön jelentéssel tud megvalósulni. Arról nem is beszélve, hogy a részes állam jelentése rendszerint nem kifejezetten a hiátusok vagy más jogsértések kidomborítására törekszik, hanem az eredmények (és esetleg a kihívások) bemutatására, míg az ombudsman intézménynek az állampolgárok részéről hozzá becsatornázott és általa „terepen” tapasztalt problémák megjelenítése a feladata.

---

<sup>369</sup> Guidelines for the Participation of Partners (NGOs and individual experts) in the Pre-sessional Working Group of the Committee on the Rights of the Child, CRC/C/90, Annex VIII, para. 1.

<sup>370</sup> Championing Children's Rights (2013: 175-176).

A részes államhoz képest a gyermekjogi intézménynek lehetősége van a gyermekek véleményének közvetlen becsatornázására is, amelyet a Bizottság nagyra értékel, a gyermekek direkt elérésének nehézségei miatt. A gyermekek bevonása a jelentéstételi folyamatba javuló tendenciát mutat, de még nem vált általános gyakorlattá.<sup>371</sup>

Az alternatív jelentéstételt és a gyermekek véleményének minél teljesebb megjelenítését a jelentéstételi folyamat során szorgalmazza és segíti a Child Rights Connect ernyőszervezet is civil szervezeteknek és kifejezetten gyermekeknek szóló útmutatókkal<sup>372</sup>, képzésekkel.<sup>373</sup>

Az ENOC működési szabályzata javasolja a független gyermekjogi intézmények számára az önálló alternatív jelentéstételt a Gyermekjogi Bizottsághoz.<sup>374</sup> Az ENOC 2006-ban tartott éves közgyűlésén, Athénban külön foglalkozott a gyermekjogi ombudsmanok jelentéstételi folyamatban betöltött szerepével.<sup>375</sup>

A civil szervezetek és az ENSZ szakosított intézményei mellett, a független gyermekjogi intézményeknek lehetőségük van az előkészítő munkacsoport (pre-session) zárt és bizalmas ülésein való részvételre, amikor a Bizottság az asztalára került jelentéseket áttekinti, majd elkészíti a részes állam számára kérdéseit és ügylistáját.

A gyermekjogi intézmények a részes állam szóbeli, nyilvános jelentéstételén megfigyelőként vehetnek részt. A Bizottság nem javasolja a gyermekjogi intézmény képviselőjének részvételét a hivatalos állami delegációban, függetlensége (és annak látszata) megőrzése érdekében.

---

<sup>371</sup> Jó gyakorlatként lásd a következő, gyermekek által készített jelentéseket:

Skócia - Article12 in Scotland (2002): The Right to your Rights. Response to the UK Government's second periodic report of to the UN Committee on the Rights of the Child. Anglia - Children's Rights Alliance for England (2008): Get Ready for Geneva. Submission to the UN Committee on the Rights of the Child. [http://www.crin.org/docs/GRFG\\_submission\\_to\\_UN\\_2008.pdf](http://www.crin.org/docs/GRFG_submission_to_UN_2008.pdf) (letöltés ideje: 2018. május 22.)

Szerbia - Children's Coalition for Reporting on Child Rights in Serbia, Children's Information Cultural Center DX and Child Rights Center Belgrade (2008): Child Rights in Serbia – The Children's Perspective. [www.crin.org/resources/infoDetail.asp?ID=16483&flag=legal](http://www.crin.org/resources/infoDetail.asp?ID=16483&flag=legal) (letöltés ideje: 2018. május 22.)

Hong Kong - Children's Council Working Committee (2005): Report to the UN Committee on the Rights of the Child on the Rights of Children in Hong Kong.

[www.kidsdream.org.hk/v2/web/plain.php?page=a\\_kdintro6&lang=en](http://www.kidsdream.org.hk/v2/web/plain.php?page=a_kdintro6&lang=en) (letöltés ideje: 2018.május 22.)

Sierra Leone - Children's Forum Network (2006): This is the way we see it. First Children's Report in Sierra Leone for the Committee of the Rights of the Child in Geneva. [www.unicef.org/wcaro/WCARO\\_SL\\_Pub\\_CRC-Rpt.pdf](http://www.unicef.org/wcaro/WCARO_SL_Pub_CRC-Rpt.pdf) (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>372</sup> Together with children – for children A guide for non-governmental organizations accompanying children in CRC reporting, 2011.

[http://www.childrightsconnect.org/wp-content/uploads/2013/10/With\\_Children\\_For\\_Children\\_WEB\\_english.pdf](http://www.childrightsconnect.org/wp-content/uploads/2013/10/With_Children_For_Children_WEB_english.pdf) (letöltés ideje: 2016. október 12.);

My Pocket Guide to CRC reporting – A companion guide for children and adolescents willing to tell the United Nations Committee on the Rights of the Child about how children's rights are respected in their country, NGO Group for the CRC, 2011.

<sup>373</sup> <http://www.childrightsconnect.org/connect-with-the-un-2/crc-reporting/> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>374</sup> ENOC Standards. 2010. 3.o.

<sup>375</sup> Report of the Tenth Annual Meeting of ENOC, Athens, 26–28 Sept. 2006. 12–14.o.

A részes állam számára kiadott záróészrevételek ajánlásainak nyomon követésében a független gyermekjogi intézmények fontos szerepet játszhatnak az 5. számú Átfogó Kommentár alapján, ehhez persze szükséges lenne, hogy a részes államok minél szélesebb körben elérhetővé tegyék a záróészrevételeket (is) a nyilvánosság és a szakmai körök számára is.

Sem az ENOC, sem a 2. számú Átfogó Kommentár nem jelöli ki kifejezetten a független gyermekjogi intézményeket a záróészrevételek utánkövetésére, de a kommentár 25. bekezdése kimondja az állam tevékenységének független monitorozását az egyezmény végrehajtása vonatkozásában. A Bizottság értékelése alapján<sup>376</sup>, tehát úgy tekinthetjük, hogy ezeknek az intézményeknek egyfajta „természetes” hatásköre a záróészrevételek nyomonkövetése is.

Egy a nemzeti emberi jogi intézmények és a szerződés-alkotta testületek közös szerepéről 2006-ban tartott nemzetközi kerekasztalon számos ajánlást fogalmaztak meg a résztvevők arra vonatkozóan, hogyan segítsék a záróészrevételek széles körben való terjesztését, a különböző állami és nem-állami szereplők bevonását azok végrehajtásába.<sup>377</sup>

A Bizottság záróészrevételeiben foglalt ajánlásai a mindenkori kormánynak „házi feladatot” adnak a következő jelentéstételig terjedő 4-5 évre, azon túlmenően, hogy e konstruktív kritika megfogadása és az annak való lehetőség szerinti minél hatékonyabb megfelelés egyúttal a Gyermekjogi egyezményt elfogadó 195 másik állam számára közös nemzetközi kötelezettség is.<sup>378</sup>

A záróészrevételek formátuma sokat változott a kezdetekhez képest és 2002-re az összehasonlíthatóság miatt is megpróbált egységesedni szerkezetét tekintve (bevezetés; pozitív eredmények; a végrehajtás nehézségei; az aggodalomra okot adó területek és ajánlások). 1999-től kezdődően az aggodalomra okot adó kérdések és ajánlások fejezetét három kisebb részre osztották: ebből az első, az egyezmény végrehajtásáról szóló rész tartalmazza a független monitoringra vonatkozó megállapításokat és ajánlásokat. 2000 óta nagyon ritka az olyan záróészrevétel, amely ne tartalmazna ajánlást a független gyermekjogi intézményre vonatkozóan, habár a Bizottság néha csak annyit jegyez meg, hogy üdvözli az intézmény felállítását, de nem fogalmaz meg részletes aggályt vagy konkrét ajánlást. JAAP E. DOEK, az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának korábbi elnöke (2001-2007) kronologikus sorrendben áttekintette a záróészrevételek független gyermekjogi intézményekre vonatkozó ajánlásait és

---

<sup>376</sup> Report of the Sub-regional Workshop on the Implementation of the Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child (Buenos Aires, 28–30 Nov. 2005), HRI/ARG/SEM/2006/1, 3 Feb. 2006.

<sup>377</sup> Conclusions of the International Roundtable on the Role of National Human Rights Institutions and Treaty Bodies. (Berlin, 23-24 November 2006). HRI/MC/2007/3. 7 February 2007.

<sup>378</sup> Lásd erről bővebben, a magyar jelentéstételek kapcsán: LUX ÁGNES: Tükör vagy görbetükör? Magyarország a Gyermekjogi Bizottság előtt. In: *Esély*. 2015/4.



úgy találta, hogy nem következetes a testület gyakorlata.<sup>379</sup> A záróészrevételek ajánlásai (2000-ig) meglehetősen vegyes képet mutattak tehát a következő bontás szerint:

- egyáltalán nem tartalmaztak kifejezett utalást vagy említést a monitoringról;<sup>380</sup>
- kihangsúlyozták az egyezmény hatékony monitoringjának szükségességét, de nem határozták meg ennek módját;<sup>381</sup>
- aggályt fogalmaztak meg a független panaszmechanizmus hiánya miatt;<sup>382</sup>
- ajánlást tartalmaztak a független monitoring mechanizmus kiépítésére;<sup>383</sup>
- üdvözölték a független nemzeti gyermekjogi intézmény felállítását és ajánlást fogalmaztak meg megerősítésére.<sup>384</sup>

A záróészrevételek egyégesebb szerkezete és a monitoring intézményekre való következetes utalások vonatkozásában a 2. számú Átfogó Kommentár hozott jelentősebb előrelépést, amelyet követően jól kirajzolódnak a kommentárban – korábban részletezett – meghatározott prioritások.

A független gyermekjogi intézmények többféle módon próbálnak a záróészrevételek ajánlásai monitorozásának eleget tenni. Vannak olyan országok, ahol az ombudsman kezdeményez képzést vagy tart tájékoztatást a kormányzati tisztségviselők számára az ajánlásokról és a jelentéstételről (például Új-Zéland<sup>385</sup>). Mauritius, mint az afrikai kontinensen egyedüli önálló gyermekjogi ombudsman szorgalmazta egy olyan bizottság felállítását, amelyben valamennyi érintett minisztérium képviselteti magát a záróészrevételekben foglaltak végrehajtásának ellenőrzése érdekében.

---

<sup>379</sup> JAAP E. DOEK: *Independent Human Rights Institutions for Children*. Innocenti Working Paper No. 2008-06, UNICEF Innocenti Research Centre, Florence. 2008.

<sup>380</sup> Például lásd a következő záróészrevételeket: Egyiptom (CRC/C/15/Add.5, 18 Feb. 1993), Costa Rica (CRC/C/15/Add.11, 18 Oct. 1993), El Salvador (CRC/C/15/Add.9, 18 Oct. 1993), Franciaország (CRC/C/15/Add.20, 25 Apr. 1994), Ecuador (CRC/C/15/Add.93, 26 Oct. 1998).

<sup>381</sup> Például lásd a következő záróészrevételeket: Bolívia (CRC/C/15/Add.1, 18 Feb. 1993, para. 7), Mexikó (CRC/C/15/Add.13, 7 Feb. 1994, para. 7), Chile (CRC/C/15/Add.22, 25 Apr. 1994, para. 15), Pakisztán (CRC/C/15/Add.18, 25 Apr. 1994, para. 25), Paraguay (CRC/C/15/Add.27, 24 Oct. 1994, para. 5), Kolumbia (CRC/C/15/Add.30, 15 Feb. 1995, paras 10 and 14), Jamaica (CRC/C/15/Add.32, 15 Feb. 1995, para. 8), Fülöp-szigetek (CRC/C/15/Add.29, 15 Feb. 1995, para. 20), Belgium (CRC/C/15/Add.38, 20 June 1995, para. 13), Kanada (CRC/C/15/Add.378, 20 June 1995, para. 9), Ausztrália (CRC/C/15/Add.79, 10 Oct. 1997, para. 24), Venezuela (CRC/C/15/Add.109, 2 Nov. 1999).

<sup>382</sup> Például lásd a következő záróészrevételeket: Belize (CRC/C/15/Add.99, 10 May 1999).

<sup>383</sup> Például lásd a következő záróészrevételeket: Argentína (CRC/C/15/Add.35, 15 Feb. 1995, para. 15), Nicaragua (CRC/C/15/Add.36, 20 June 1995, para. 29), Horvátország (CRC/C/15/Add.52, 13 Feb. 1996, para. 22), Finnország (CRC/C/15/Add.53, 15 Feb. 1996, para. 23), Panama (CRC/C/15/Add.68, 24 Jan. 1997), Írország (CRC/C/15/Add.85, 4 Feb. 1998, para. 9), Luxemburg (CRC/C/15/Add.92, 24 June 1998, para. 25).

<sup>384</sup> Például lásd a következő záróészrevételeket: Norvégia (CRC/C/15/Add.23, 25 Apr. 1994, para. 3), Dánia (CRC/C/15/Add.33, 15 Feb. 1995, para. 6), Portugália (CRC/C/15/Add.45, 27 Nov 1995, para. 6), Izland (CRC/C/15/Add.50, 13 Feb. 1996, para. 6), Guatemala (CRC/C/15/Add.58, 7 June 1996, para. 5), Ausztria (CRC/C/15/Add.98, 7 May 1999, para. 4).

<sup>385</sup> Office of the Children's Commissioner: Briefing the Incoming Minister, 2008.

Számos intézmény éves beszámolójában tesz említést a záróészrevételek végrehajtását kísérő tapasztalatairól vagy hivatkozik az abban foglalt ajánlásokra és ezáltal erősíti fel a Bizottság véleményét (például Costa Rica<sup>386</sup>).

Egyes intézmények pedig a szakmát és a szélesebb közvéleményt, köztük a gyermekeket is (gyermekbarát módon) különböző tájékoztatókkal vagy konferencia, műhelybeszélgetés szervezésével informálják a Bizottság ajánlásairól.

*A Bizottság tehát kiemelten fontos partnerének tartja a független gyermekjogi intézményeket, mind az információhoz jutás, mind ajánlásai végrehajtásának monitorozása szempontjából.* Túl azon, hogy korábban részletesen ismertettem a nemzetközi ajánlásokat, köztük kiemelten a Gyermekjogi Bizottság ajánlásait az ilyen intézmények felállítására, a testület záróészrevételeiben az ezredfordulót követően visszatérő módon kitér szerepükre és amennyiben szükséges, megerősítésüket indítványozza. Ez utóbbi pedig kellő erkölcsi és politikai muníciót tud adni ezeknek az intézményeknek, hogy próbáljanak érvényt szerezni véleményüknek, vagy erőforrást kiharcolni a költségvetési vita és más egyeztetések során, valamint legitim többlet érveket jelent az intézmények számára, amikor strukturális vagy jogszabályi reformokat igyekeznek átvinni<sup>387</sup> vagy épp megakadályozni, intézményüket védelme érdekében.<sup>388</sup>

Az alábbi ábra az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának 2000-2010 közötti, a független gyermekjogi intézményekre vonatkozó ajánlásainak csoportjait tartalmazza tipikusnak mondott témák szerint.<sup>389</sup> A legtöbb esetben – gyakorlatilag minden állam számára adott ajánlásokban – az intézmények finansziális helyzetének javítása, szakember gárdájának növelése, források biztosítása és a panaszmechanizmusok hatékonyságának növelése szerepel a záróészrevételek között.

---

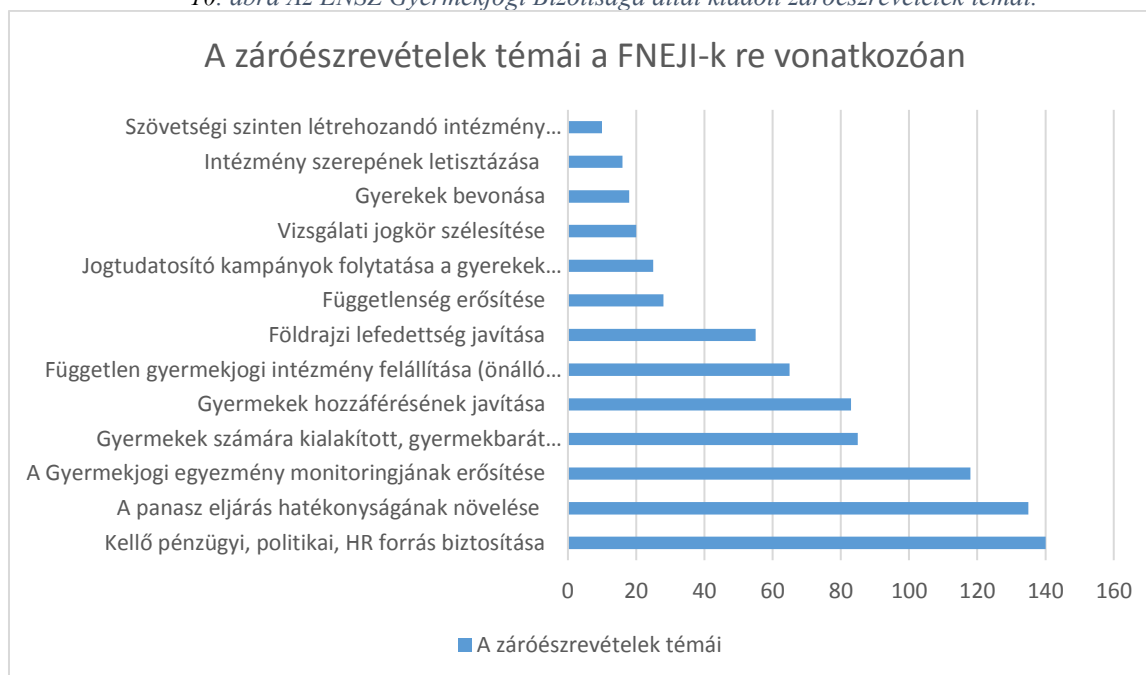
<sup>386</sup> Championing Children's Rights (2013: 178)

<sup>387</sup> Jó példa erre az ír gyermekjogi ombudsman erős lobbizmusa, aki 2012-ben 54 oldalas értékelést adott ki az ombudsman intézmény létrehozásáról szóló 2002-es törvényről, számos javaslatot fogalmazva meg a jogalkotó számára a hatékonyabb működés érdekében. Ugyanebben az évben, népszavazás útján megerősítve az ír alkotmányba került a gyermekjogok védelme, szintén köszönhetően az ombudsman munkájának. <https://www.oco.ie/wp-content/uploads/2014/03/ReportonOCOActWEB.pdf> (letöltés ideje: 2016. október 11.)

<sup>388</sup> 2008-ban világossá vált, hogy a francia gyermekjogi ombudsman külön intézménye veszélybe került, s beolvasztani szándékoznak az általános hatáskörű ombudsman intézményébe. A 2008-ban benyújtott alternatív gyermekjogi jelentésbe az ombudsman belefoglalta, hogy intézményét meg kell kérdezni az őt érintő jogszabálmódosítás előtt, amely igényt a Gyermekjogi Bizottság záróészrevételében megismételt. Concluding observation of the CRC Committee on France, CRC/C/FRA/CO/4, 11 June 2009.

<sup>389</sup> A grafikon forrása: Championing Children's Rights (2013: 180)

10. ábra Az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága által kiadott záróészrevételek témái.



Forrás: Saját szerkesztés; UN CRC Committee. Concluding Observations.

Mint azt már kifejtettem az 5.2. fejezetben, a Gyermekjogi Bizottság nem foglalt állást általánosságban, hogy milyen független gyermekjogi intézményre lenne szükség az adott országban. STEWARD alapján a következő négy esetcsoport különböztethető meg aszerint, hogy a záróészrevételek hogyan jelenítik meg a monitoring intézményt és mit ajánl esetükben a jelentéstevő ország számára.<sup>390</sup>

4. táblázat Záróészrevételek ajánlásai az FNEJI-k vonatkozásában.

Esetcsoportok	Záróészrevételek tartalma	Országok (Például)
<b>Azon országok, ahol nincs FNEJI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- állítsanak fel FNEJI-t felruházva a Gyermekjogi egyezmény végrehajtásának monitorozásával és a gyermekektől érkező panaszok kezelésével</li> <li>- kapjanak megfelelő pénzügyi, emberi erőforrásbeli (továbbiakban: HR) és politikai támogatást</li> <li>- kérjenek technikai segítséget az UNICEF-től vagy ENSZ Emberi Jogi Bizottságától</li> </ul>	Angola (2004) Benin (2006) Brazília (2005, 2015) Chile (2002, 2015) Kína (2005, 2013) Egyiptom (2001, 2011)

<sup>390</sup> RÉBECCA STEWARD: *Independent human rights institutions for children and the Committee on the Rights of the Child reporting process*. IWP-2009-22. UNICEF Innocenti Working paper. December 2009. [https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/iwp\\_2009\\_22.pdf](https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/iwp_2009_22.pdf) (letöltés ideje: 2016. október 11.), valamint saját forrásgyűjtés az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága oldaláról.

[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=5&TreatyID=10&TreatyID=11&DocTypeID=5](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=5&TreatyID=10&TreatyID=11&DocTypeID=5) (letöltés ideje: 2018. május 22.)

		Guyana (2004, 2013) Japán (2004)
<b>Azon országok, ahol van FNEJI, de nincs speciális gyermekjogi mandátuma</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- állítsanak fel független gyermekjogi intézményt, a gyermekjogi monitoring érdekében, speciális mandátummal (integrált vagy önálló modellt)</li> <li>- kapjanak megfelelő pénzügyi, HR és politikai támogatást</li> <li>- kérjenek technikai segítséget az UNICEF-től vagy ENSZ Emberi Jogi Bizottságától</li> </ul>	Algéria (2005, 2012) Angola (2010) Argentína (2002, 2010) Belize (2005) Bolívia (2005, 2009) Ecuador (2005, 2010) Kenya (2007) Pakisztán (2003, 2016) Paraguay (2001) Fülöp-szigetek (2005, 2009) Szlovénia (2004)
<b>Azon országok, ahol van FNEJI, gyermekjogi mandátummal (integrált intézmény)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- kapjanak megfelelő pénzügyi, HR és politikai támogatást;</li> <li>- biztosítsák a földrajzi lefedettségét;</li> <li>- biztosítsanak megfelelő hozzáférést a panaszmechanizmushoz a gyermekek számára, rájuk szabott, kellő érzékeny módon és eljárásban</li> <li>- legyen külön gyermekjogi szervezeti egység legalább</li> <li>- erősítsék meg a függetlenségüket</li> </ul>	Kolumbia (2006) Costa Rica (2000, 2011) Malawi (2002, 2009) Mexikó (2006) Nicaragua (2005, 2010) Paraguay (2010) Venezuela (2007) Szlovénia (2013)
<b>Azon országok, ahol van FNEJI, gyermekjogi mandátummal (önálló intézmény)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- kapjanak megfelelő pénzügyi, HR és politikai támogatást;</li> <li>- biztosítsák a földrajzi lefedettségét;</li> <li>- biztosítsanak megfelelő hozzáférést a panaszmechanizmushoz a gyermekek számára, rájuk szabott, kellő érzékeny módon és eljárásban;</li> <li>- erősítsék meg a függetlenségüket;</li> <li>- ruházzák fel (amennyiben nincs) az egyéni panaszkezelés lehetőségével;</li> <li>- folytassanak jogtudatosító tevékenységet a panaszmechanizmusról a gyermekek számára;</li> <li>- biztosítsák részvételét a gyermekjogokra vonatkozó ügyekben a parlamentben és számoljon be évente a parlamentnek munkájáról</li> </ul>	Ausztrália (2005, 2012) Belgium (2002, 2010) Horvátország (2004, 2014) Finnország (2005, 2011) Franciaország (2004, 2009) Norvégia (2000, 2010)

*Forrás: Steward (2009)*

Az FNEJI-k és az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága tehát kölcsönösen kamatoztathatja az együttműködését. A Bizottság plusz információkat, bizonyítékokat és eseteket, szakértői

véleményt kap a tagállamról való pontosabb kép alkotása érdekében, míg az FNEJI-k bevonásával erősödik a Bizottság szerepe és hatása is a tagállamban. Az FNEJI-k számára maga a jelentéstételi folyamat is egy újabb fóruma, csatornája annak, hogy a gyermekjogokra vonatkozó aggályaiknak hangot adjanak, még hozzá azt egy külső, legitim fórum felé irányítsák és így próbáljanak változást elérni hazájukban. Például az ENOC Éves Közgyűlésein rendszeresen arról számolnak be intézmények, hogy olyan kérdéseket csatornáztak be az alternatív jelentéseikbe, amelyek nem kaptak kellő figyelmet vagy egyenesen elutasították őket a nemzeti fórumaikon (például: parlament), viszont jelzésüket követően a Bizottság számon kérte az adott kérdést a tagállamon, hivatkozva az ombudsman megállapításaira.<sup>391</sup>

Tehát az FNEJI-k befolyásolni tudják az államok jelentéstételét és a zárószövegek tartalmát is – választott „fegyverként”, amely részben magyarázatot ad arra is, miért ilyen különbözőek tartalmukat tekintve az ajánlások az FNEJI-k vonatkozásában, hiszen a Bizottság elsődlegesen a hozzá eljutott anyagokból tud dolgozni. Ezért kapott például Írország részletes ajánlást a gyermekjogi ombudsman pénzügyi függetlenségének és a vizsgálati hatáskör korlátainak felszámolására, amelynek alapja a gyermekjogi ombudsman által benyújtott részletes jelentés volt.<sup>392</sup>

### **6.3. A gyermekek részvételhez való joga, véleményük figyelembe vétele**

A véleménysszabadság a kommunikációs szabadságok „anyajoga”.<sup>393</sup> Ehelyütt nem részletezem e jog alapjogi értelmezését, csak annyit említek, hogy a véleménysszabadság olyan alapvető emberi jog, amely kitüntetett szerepet élvez a jogok között, a különböző felfogások a jog értelmezése körül csupán abban térnek el, hogy gyengébb vagy erősebb védelmet tartanak szükségesnek.

Elvitathatalan alapjog tehát, amelyet a XX. században született nemzetközi emberi jogi dokumentumok (és ezt követve a modern nemzeti alkotmányok) garantálnak mindenki számára, korhatár vagy más feltétel nélkül.

---

<sup>391</sup> Lásd például a svéd vagy a flamand ombudsman beszámolóját. In: Report of the Tenth Annual Meeting of ENOC, op. cit., 13-14. o.

<sup>392</sup> Lásd: Report of the Ombudsman for Children to the UN Committee on the Rights of the Child on the occasion of the examination of Ireland's Second Report to the Committee (Apr. 2006), 7–13. o. és a kapott zárószövegeket: Concluding observations on Ireland (CRC/C/IRL/CO/2, 29 Sept. 2006), 13, 15, 72. bekezdések.

<sup>393</sup> HALMAI GÁBOR: *A véleménynyilvánítás szabadsága*. In: HALMAI GÁBOR-TÓTH GÁBOR ATTILA: *Emberi jogok*. Osiris Kiadó, Budapest. 2003. 425.o.

Erre az univerzalitásra és oszthatatlanságra épül a Gyermekjogi egyezmény, mert a gyermekek részvételéről szóló 12. cikkének alapvető üzenete az, hogy a gyermeket aktív jogalanyként kell tekinteni. S az egyezmény egyik kulcsfontosságú célja konzekvensen annak kiemelése, hogy az emberi jogok a gyermekekre is vonatkoznak. A 12. cikk a gyermek szabad önkifejezéshez való jogával (13. cikk), a gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadság jogával (14. cikk) és az egyesülés jogával (15. cikk) együtt mind a gyermek alapvető emberi jogokkal, saját nézeteivel és érzésekkel rendelkező individuum státuszát erősíti meg. Az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága elutasítja a gyermekekkel kapcsolatos „játékoskodó szemléletet és paternalista hozzáállást”.

394

Az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága 2006-ban általános vitanapot rendezett „A gyermek meghallgatáshoz való joga” címmel, amelyet követően részletes ajánlásokat fogadtak el, s 2009-ben Átfogó Kommentár született a gyermek véleménynyilvánításhoz való joga címmel (megjegyzendő, hogy az addig született kilenc átfogó kommentár mindegyike értelmezi a 12. cikk hatását a különböző összefüggésekben.)

*„Beszélni, részt venni, nézeteiket figyelembe vetetni: gyakorlati szempontból ez a részvételi jog élvezetének három állomása. Ez a jog új, és mélyebb értelemben azt jelenti, hogy új társadalmi kontextusnak kell létrejönnie: olyannak, ahol a gyerekeket teljes jogok birtokosaként ismerik el, akiknek nem csupán védelem jár, hanem a részvétel joga is minden őket érintő kérdésben. Olyan jog ez, mely valójában jogok birtokosaként való elismerésük szimbóluma. Ez hosszú távon politikai, társadalmi, intézményes és kulturális változásokhoz vezet... az Egyezmény megköveteli, hogy minden gyermeket, még a legfiatalabbakat is saját jogokkal rendelkező személyként tiszteljének. A fiatal gyerekeket is családjuk, közösségük, társadalmuk aktív tagjaként kell elismerni, akiknek megvannak saját gondolataik, érdekeik, nézeteik.”*<sup>395</sup>

A gyermekrészvétel nemzeti szintű hivatalos kereteinek megteremtését, legalábbis annak elősegítését a Bizottság egyébként 2. számú Átfogó Kommentárjában is említi és címzettjének a független emberi jogi intézményeket jelöli meg.

*„A független nemzeti emberi jogi intézményeknek kulcsszerepük van abban, hogy mind a kormányzat, mind az egész társadalom biztosítsa, hogy tartsák tiszteletben a gyermekek saját magukat érintő ügyekben kinyilvánított véleményét. Ezen általános elvnek a független nemzeti emberi jogi intézmények megalakításában, szervezésében és tevékenységében egyaránt érvényesülnie kellene. Az intézményeknek közvetlen kapcsolatot kell fenntartaniuk a gyermekekkel, és biztosítaniuk kell megfelelő módon történő bevonásukat, és a velük való*

---

<sup>394</sup> Kézikönyv (2009: 107)

<sup>395</sup> Az általános vitanap záródokumentumából idéz: (Kézikönyv 2009: 108).

egyeztetést. Például olyan gyermekekből álló tanácsadó testületeket lehetne létrehozni a nemzeti emberi jogi intézmények mellett, amelyek elősegíthetnék a gyermekek részvételét az őket érintő ügyekben. Az országos emberi jogi intézményeknek olyan speciálisan kialakított konzultációs programokat és ötletes kommunikációs stratégiákat kell kidolgozniuk, amelyek biztosítják az Egyezmény 12. cikkének való megfelelést. A gyermekek és az intézmény közti kommunikáció megfelelő módjainak széles választékát kell létrehozni.”<sup>396</sup>

Tehát a gyermekek részvételének biztosítása témájában a Bizottság kimondja, hogy a gyermekek valódi meghallgatására és a véleményük kellő súllyal történő figyelembe vételére van szükség, és nem kirakatszerű, látszatsmegoldásokra (pl. évente egyszer, előre megírt forgatókönyv alapján rendezett gyermekparlament). Továbbá azt is, hogy a hatáskörrel bíró intézmények (ideértve a FNEJI-k is) közvetlenül konzultáljanak a gyermekekkel az őket érintő kérdésekről és véleményüket pedig csatornázzák be a jelentéseikbe, illetve segítsék azt, hogy lehetőség szerint maguk a gyermekek készítsenek alternatív jelentést. *“Ha a gyermekek részt vesznek a jelentés elkészítésében és/vagy idézetekkel járulnak hozzá, az növeli a jelentés súlyát és többlet szempontokat nyújt.”*<sup>397</sup>

GERISON LANSDOWN úgy fogalmazott, hogy *„először is azt kell hangsúlyozni, hogy a gyermekek részvétele nem azt jelenti, hogy ugyanazt a szerepet játsszák, mint a felnőttek, például, hogy meghívjuk őket konferenciákra, amelyeken képtelenség hatékonyan hozzájárulniuk a közös munkához vagy felkérjük őket, hogy írjanak beadványokat olyan képességeket feltételezve, amelyekkel legtöbbjük nem rendelkezik. Sokkal inkább az a kihívás, hogy olyan új és megfelelő lehetőségeket találjunk a gyermekek bevonására, olyan kontextusban, amely számukra komfortos és biztosítsuk, hogy a véleményük becsatornázzódik a nagyobb döntéshoztatali folyamatokba, megfelelő súllyal, semmint kirakat véleményekként.”*<sup>398</sup>

A gyermekek részvételi jogának fontos témáját, de gyakorlatban való érvényesülésének problémáit jól jelzi fentiekén túl, hogy 2008-ban az ENOC külön felmérést<sup>399</sup> készített az Európai Unió országaiban működő tagjai körében a 12. cikk érvényesüléséről. A 25 intézményből 21 válaszolt a kérdőívre, amely a következő témákat fedte le:

---

<sup>396</sup> 2. számú Átfogó Kommentár 16-17. bekezdés.

<sup>397</sup> World Vision UK: Children as Change Agents. Guidelines for child participation in periodic reporting on the Convention on the Rights of the Child. 2015. <http://www.wvi.org/child-participation/publication/children-change-agents> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>398</sup> GERISON LANSDOWN: *The Evolving Capacities of the Child, Innocenti Insight*. UNICEF Innocenti Research Centre and Save the Children, 2005. 57.o.

<sup>399</sup> RACHEL HODGKIN-PETER NEWELL: *Child Participation and Children's Ombudsman Institutions within the European Union*. Preliminary Report. 2008. (Továbbiakban: ENOC Participation Survey 2008) [http://enoc.eu/wp-content/uploads/2015/01/ENOC\\_Child\\_Participation\\_Report\\_December2008.pdf](http://enoc.eu/wp-content/uploads/2015/01/ENOC_Child_Participation_Report_December2008.pdf) (letöltés ideje: 2016. október 13.)

- (1) Az intézményt létrehozó jogszabályok tartalmazzak-e rendelkezést a gyermekek bevonására, részvételük biztosítására?
- (2) A gyermekek részvétele hogyan jelenik meg az intézmény feladat ellátása során?
- (3) A gyermekek részvétele hogyan jelenik meg az intézmény kutatásaiban vagy más kampány tevékenységében?
- (4) Milyen a gyermekek részvételét népszerűsítő/támogató tevékenység a társadalomban és a politikai döntéshozatal során?

A *jogszabályi háttérrel* összefüggésben az intézmények egy része esetében a jogszabály nem írja elő a gyerekek részvételét (Katalónia (Spanyolország), Szlovákia, Franciaország, Vallónia (Belgium), Görögország, Magyarország, Lengyelország, Svédország – bár Svédországban a jogszabály előírásainak való megfelelés érdekében, miszerint a gyermekek érdekeinek képviselését látja el az ombudsman, szükséges konzultálnia is velük). Más esetekben a jogszabály előírja a konzultációt vagy a gyermekek részvételét az ombudsman tevékenységének ellátása során (Flandria (Belgium), Litvánia, Dánia, Madrid (Spanyolország), Egyesült Királyság, Írország, Ciprus). Erős törvényi rendelkezésről Skócia számolt be, amelyben az ombudsman számára nemcsak gyerekek (köztük a különösen sérülékeny csoportokhoz tartozó gyermekek), véleményének a meghallgatása előírás, hanem az is, hogy minden jelentését publikálnia kell gyermekbarát változatban is.

Az *intézmény feladatellátása során megjelenő gyerekrészvételről* a legtöbb intézmény úgy számolt be, hogy az egy orvosolandó hiátus. Ennek mentén jó gyakorlatként Finnország jelezte, hogy felkérte a finn gyermekparlament 7-12 éves korú tagjait, hogy működjenek tanácsadó testületeként. Néhányan (pl. a flamand gyermekjogi biztos) kifejezett aggályukat osztották meg, miszerint problémát jelent a gyermekek bevonása a napi működésbe a hivatali ügyintézési idő és a gyerekek iskolában töltött idejének átfedése miatt, illetve azért, mert a hivatal szakmai nyelve nem érthető a gyermekek számára (pl. visszasság definiálása) vagy annak felismerése, hogy ez a munka alapvetően unalmas a gyerekek számára. A hosszútávú közös munkát pedig nehezíti, hogy akik esetleg olyan korban vannak, hogy aktívabban érdeklődnének, 18 éves koruk után ebből a szerepből egyszerűen „kinőnek”. Sok intézmény mindezen aggályok és létező nehézségek ellenére működtet rendszeresen (tehát minimum évente többször) összehívott tanácsadó testületet a gyermekek közvetlen részvételének biztosítására (pl. Írország, Franciaország, Észak-Írország, Wales, Ciprus, Málta, Skócia, Görögország). Szinte kivétel nélkül valamennyi intézmény esetében gyermekek működnek közre az ombudsman honlapja tartalmának és megjelenésének kialakításában, illetve az intézmény logójának tervezésében vagy annak kiválasztásában is.



A szervezési és más fentebb említett nehézségek ellenére, például Írország úgy fogalmazott a gyermekek részvételének hatása kapcsán, hogy „*az az energia, kreativitás és elkötelezettség, amit a fiatalok hoznak a hivatalunkba, nagyon motiváló az itt dolgozóknak is... További pozitív hozzáadott értéke, hogy a gyermekek részvételének segítése sokkal jobb belső együttműködéshez és csapatmunkához vezetett. Végezetül, a mi elkötelezettségünk és a gyerekek részvételét segítő és azt lehetővé tevő működésünk erősíti a hitelességünket a gyerekek meghallgatáshoz való jogának népszerűsítése során, ami ösztönzőleg hathat másokra is.*”<sup>400</sup>

A gyermekek részvétele, véleményük megkérdezése az ombudsmani munka során változatos képet mutatott. A legtöbb intézmény arról számolt be, hogy általában arról kértek visszajelzést személyesen vagy online csatornákon a gyermekektől, hogy mi okozott örömet és milyen nehézségekkel szembesültek saját életük vonatkozásában (legtöbbször ezt a Gyermekjogi Bizottság felé történő jelentéstételi folyamatban jelenítették meg). Elsősorban ebből tudták meg, hogy milyen témák fontosak a gyermekeknek, amelyet aztán akár vizsgálatok során alaposabban, jogi vagy más eszközökkel fel tudtak tární (például a litván ombudsman egyéb működő gyermekszervezet (gyermekparlament) véleményét kérte ki. A vallon biztos pedig a konzultáció lefolytatására az UNICEF Belga Nemzeti Bizottságát kérte fel. Más intézmények tudományos igényű kutatásokat is folytattak, így a flamand biztos több témában is gyermekekkel dolgozott együtt kutatási jelentése során. „Gyermekek és a válás” címmel készítettek a genti egyetemmel közösen egy kvalitatív kutatáson alapuló jelentést, olyan gyermekek bevonásával, akiknek a szülei elváltak. „Gyermekek a menekültügyi eljárásban” témájában olyan gyermekekkel interjúzott az ombudsman, akik a menekültügyi eljárásban érintettek, befogadó állomáson vagy más intézményben voltak szüleikkel együtt, esetleg kitoloncolásra vártak. Készítettek egy olyan kvalitatív kutatást is, amely a flamand gyermekvédelmi szakellátási rendszer működésére világított rá, bevonva szakellátott gyermekekkel foglalkozó érdekképviselői szervezetet is. A francia biztos arról számolt be, hogy a testi fenyegetés kapcsán konzultált gyermekekkel és publikált ezt követően jelentést. A finn ombudsman a lapp és a roma gyermekek jogairól bevonásukkal készített kutatást. A luxemburgi biztos gyerekekkel konzultált az azonosnemű párok örökbefogadása, a gyermekek és a média erőszakos tartalomsugárzása témájában és megkérdezte őket arról is, hogyan lehetne „jól” kampányolni az újonnan bevezetésre került 16 éves korhatárhoz kötött alkoholfogyasztás kérdéseiben.

---

<sup>400</sup> ENOC Participation Survey (2008: 13)

Az intézmények többsége úgy gondolta, hogy a gyermekek által benyújtott panasz, vagy a hivatalhoz fordulás is alapvetően a részvétel egyik aktív formája, tehát arra is hangsúlyt kell fektetni, hogy a gyermekek az általuk használt és ismert csatornákon kapjanak megfelelő tájékoztatást a jogaikról és a panasztétel lehetőségéről. Ennek érdekében például a flamand biztos együttműködési megállapodást kötött a közszolgálati tévécsatornával és így lehetősége nyílik a gyermekjogi kérdések és az ombudsmani munka megjelenítésére. A litván ombudsmannak pedig havonta egy alkalommal gyermekjogi rádióműsora van. Hozzá benyújtottak petíciót is, amelyet 1900 gyermek írt alá, és arról szólt, hogy a szüleik kevés időt töltenek velük és problémásnak tartották a televíziós műsorszórást is. A petíció nyomán egyeztetést kezdeményezett az ombudsman a petíció benyújtása során legaktívabb gyermekekkel, szakmai szervezetekkel és politikai döntéshozókkal, de alkotmánybírókkal is. Más megoldást jelent, hogy például az Ausztria egyes tartományaiban működő ombudsmanok, gyermekek által szerkesztett gyermekjogi újságot ad ki (Felső-Ausztria), vagy 8-12 évesek számára gyermekjogokkal kapcsolatos történetíró versenyt hirdettek meg, amelyből könyvet is kiadtak (Karintia).

Az ombudsmanok számos esetben ingyenes telefonvonalat működtetnek kifejezetten a gyermekek számára, így például a norvég, az ír, a lengyel vagy a skót ombudsman. Önálló „gyermekbarát” honlapot működtet szinte valamennyi ombudsman, és többségük rendszeresen használja a közösségi médiát is (Twitter, Youtube, Facebook, Instagram). Külön elemzést igényelne annak vizsgálata, hogy mennyire aktívak valójában a közösségi médiában illetve milyen tényleges eléréssel dolgoznak a célközönség felé. Munkájuk bemutatására az Egyesült Királyság biztosai vagy a görög biztos külön videót készítettek, amely ingyenesen elérhető. A skót biztos honlapjának pedig elérhető kelta, urdu, lengyel és arab, valamint jelnyelvi változata is.

Mivel elsősorban nem a gyermekek fordulnak panaszukkal a biztosokhoz, a *gyermekrészvétel* kérdése kardinális fontosságú. Egyes ombudsman intézmények elsődleges feladatuknak tartják a gyermekek véleményének megismerését és becsatornázását, például a finn gyermekjogi ombudsman legfontosabb feladata a gyermekjogok védelme és népszerűsítése, a döntéshozók tudásbővítése és a gyermekek szószólójaként a gyermekek véleményének megjelenítése. Mindez megjelenhet a hatásköri rendelkezések között is, például Írországból vagy Cipruson, amely hozzáállás egyre inkább elterjedni látszik az intézmények között, akik formális intézményi megoldásokkal, mint gyermek-és ifjúsági tanácsadó testületek felállításával vagy szakértői csoportok összehívásával. De találni olyan jó gyakorlatot (például Írország) is, amely egy-egy kérdés kapcsán hív össze széles konzultációt a gyermekek között.

A svéd gyermekjogi ombudsman rendszeresen egyeztet gyermekekkel, különösen a rászoruló vagy más okból speciálisan védendő csoportba tartozó gyermekekkel, hogy megismerje helyzetüket és véleményüket, amely alapján alakítja ki álláspontját. A szakértői testületében szintén vannak gyerekek. Az ún. „Young Speakers” elnevezésű módszere<sup>401</sup> szerint az ombudsman párbeszédbe vonja a különböző háttérű, tapasztalatú gyermekeket (eddig büntetés-végrehajtási és más, zárt intézményekben való helyszíni látogatásai során tett így). Ezeken a tapasztalatokon alapul az éves jelentése is, amely 2010-ben a fiatalkorúak büntetés-végrehajtási intézményeiben lévő gyermekekről, 2011-ben a gyermekvédelmi gondoskodásban élőkről, 2012-ben a családon belüli erőszakot átélt gyermekekről, 2013-ban a rendőrségi fogdán és letartóztatásban lévő gyermekekről, 2014-ben pedig a pszichiátriai intézményekben lévő gyermekekről szólt.

A norvég ombudsmanhoz hasonlóan ő is azt vallja, hogy *„maguk a gyermekek a legjobb szakértői a gyermekekkel kapcsolatos ügyeknek, ezért az ő tapasztalatik megismerése a legelőreutatóbb arról, hogy mi működik jól és mi nem.”*<sup>402</sup> Ezeken a jelentéseken nyugodva kezdeményez további kutatásokat, felméréseket, kér tájékoztatást különböző szervektől az adott témában, amelyek feldolgozását követően teszi meg ajánlásait a döntéshozók számára.

A dán ombudsmani tanácsnak van egy virtuális Ifjúsági Panele, amelyben közel 2000 fő, 5-6. osztályos (döntően 10-12 éves) gyermeket hívtak össze egy internetes felületen az országból. 2012-ben ennek mintájára összehívtak 1000 fő, 4-6 év közötti gyermeket is, véleményük megismerése érdekében olyan témákról, mint az iskolai dohányzás, a szülőkkel való kapcsolat, válás vagy az iskolai zaklatás jelensége. A véleményezendő kérdőíveket előtte 10-20 gyermek előzetesen már véleményezte és vitatta meg a Tanács tagjaival, amely aztán ez alapján állította össze a végleges változatot. A bejövő véleményeket széles körben nyilvánosságra hozta és annak bázisán alakította ki saját stratégiai munkatervüket is.

Az angol gyermekjogi biztos két gyermek/ifjúsági tanácsadó testületet működtetett: az 'Amplify'<sup>403</sup> 30 fő, 12-17 év közötti gyermek, a 2014 óta működő 'Young Amplify' pedig 20 fő, 7-11 éves gyermek részvételével működött. A részvételi lehetőséget a biztos honlapon hirdették meg, s nyílt eljárásban választották ki a résztvevőket. A nagyobbak évente három hétvégén találkoztak és rendszeres munkacsoportok keretében, a kisebbek évente 10

---

<sup>401</sup> Young speakers – a method for listening to children.

<https://www.barnombudsmannen.se/globalassets/dokument-for-nedladdning/publikationer/young-speakers.pdf> (letöltés ideje: 2018. március 23.)

<sup>402</sup> Személyes interjú KNUT HAANES, a norvég gyermekjogi ombudsman helyettesével és FREDRIK MALMBERG, svéd gyermekjogi ombudsmannal. 2014. április.

<sup>403</sup> [https://www.childrenscommissioner.gov.uk/wp-content/uploads/2017/07/What\\_we\\_say\\_we\\_need.pdf](https://www.childrenscommissioner.gov.uk/wp-content/uploads/2017/07/What_we_say_we_need.pdf) (letöltés ideje: 2018. május 22.)

alkalommal fél napot találkoztak. Az Amplify számára kialakítottak egy online felületet is, ahol eljuttathatták véleményüket a biztosnak, valamint minden évben saját projekten dolgoztak és vettek részt a biztos munkájában. A biztosnak törvényi kötelezettsége a gyermekek és fiatalok bevonása és véleményük megjelenítése. A biztos jelentéseket, munkatervét, éves beszámolóját is elkészítik „gyermeknyelven” és vannak közérthető tájékoztatóik is a gyermekek számára. A honlapon nincs külön oldal, viszont az egész gyermekbarát módon és hozzáférhetően lett kidolgozva.

Az észak-ír biztos Ifjúsági Panele 55 fő, 12-18 év közötti gyerekből áll, akik négy fókuszcsoportban dolgoznak: 1. kommunikáció; 2. részvétel; 3. a biztos események; 4. kampányolás és gyermekjogok. A teljes csoport évente többször is találkozik, de a négy kisebb csoport, az éves munkatervhez kapcsolódóan még rendszeresebben. Az Ifjúsági Panel tagjai részt vehetnek a biztos mindennapi munkájában és döntéseiben (például munkatársainak kiválasztása), konzultációk és kutatások során is.

A skót biztos sokféle témában végzett kutatást. Igen proaktív napirendjének formálásához, a hivatalba lépését követő első két évben, gyerekekkel és fiatalokkal folytatott, „Right Blether” elnevezésű konzultációja nagyban hozzájárult, amelynek során a párbeszédbe 74059 gyermeket vont be (több, mint minden tizedik iskoláskorú skót gyereket). Számos látogatást tett iskolákban, ifjúsági közösségi terekben, gyermekjóléti központokban. Személyes célja volt a biztosnak, hogy évente 5000 gyerekekkel találkozzon. Ifjúsági tanácsadó testülete formálisan nincs, de számos formája van, ahogy a gyermekekkel közvetlenül találkozik a fenti projekt óta is.

A wales-i biztosnak kiemelt szerepe van a Gyermekjogi egyezményről való tájékoztatásban és az emberek „*inspirálásában annak érdekében, hogy tegyenek a gyermekekért.*”<sup>404</sup> Ezért a biztos hetente két napot gyermekek között tölt például iskolákban, kórházakban, hospice-intézményekben, ifjúsági klubokban, családsegítő központokban. A biztos, a gyermekrészvétel vonatkozásában példaértékűnek tartott, a Wales-i Gyermek-és Ifjúsági Tanáccsal (Funky Dragon<sup>405</sup>) közösen alapította meg azt a fiatalokból álló csoportot, akik évente négy alkalommal (általában négy teljes hétvége) találkoznak a biztossal, hogy információkat kapjanak a munkájáról, megbeszéljék az elkövetkező év prioritásait, teendőit és megosszák a biztossal véleményüket. A gyermekek és a fiatalok saját, helyi fórumaikon választják ki képviselőiket a Funky Dragon-ba. A közös munka eredménye a biztos munkaterve, de részt vesznek a biztos munkatársainak kiválasztási folyamatában is. Általános iskolákban hirdette meg az ún. „szuper

---

<sup>404</sup> Interjú KEITH TOWLER biztossal. 2014. március.

<sup>405</sup> <http://www.funkydragon.org> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

nagykövetek” programot<sup>406</sup> (saját Twitter-rel) és egy olyan honlapot is kifejlesztett, ahol a gyermekekről és fiatalokról való pozitív képet igyekeznek erősíteni (például a kamaszkor problémásságához kapcsolódó előítéleteket lerombolandó) interaktív módon, ahová írhatnak, fényképet és videót tölthetnek fel a gyermekek („See me – Smashing the stereotypes”).<sup>407</sup> A gyermekekkel való konzultációkat követően minden évben kidolgozik egy-egy speciális téma köré épített rendezvényt (például roma gyermekek, fogyatékossgal élő gyermekek, vagy az igazságszolgáltatással konfliktusba kerülők). Hivatalból foglalkozik olyan gyermekek helyzetével, problémáival, akinek a hangja nem hallatszik („Missing Voices”), így például a nem többségi iskolákba járókkal, a fogyatékossgal élő gyermeket nevelő családokkal.

Az ír gyermekjogi ombudsman 2004-2009 között is működtette Ifjúsági Tanácsadó Testületét (Youth Advisory Panel, YAP), amelynek munkáját külön jelentésben tették közzé. 2009-ben az ombudsman úgy döntött, hogy a YAP helyett speciális gyermekcsoportokra koncentrálnak inkább, így a szüleiktől elválasztott gyermekek, büntetés-végrehajtási intézményben lévő gyermekek, hajléktalan gyermekek csoportjaira és problémáira. Emellett a hivatal a gyermekekkel való közvetlen kapcsolatát fenntartja évente kétszer, egy hetes időtartamban rendezendő, az ország minden tájáról érkező gyerekekkel folytatott konzultációval, amely meghatározott témák köré épül (egészségügy, iskolai zaklatás, stb.). Saját, gyermekjogokról szóló képzési programot is indított, és számos programot, kezdeményezést tud magáénak, amely a gyermekek véleményének megismerését célozza. Például a Big Ballot projektben,<sup>408</sup> 2007 tavaszán az ombudsman valamennyi ír iskolát, ifjúsági központot felkért, hogy vegyen részt a népszavazás-jellegű kezdeményezésben, amelynek eredményeképpen 75 000 gyerek, 500 iskolából és képzési központból fejtette ki véleményét öt témában (oktatás, részvétel, játék és rekreáció, család és gondoskodás, materiális jól-lét), amelynek eredményét 2007. november 20-án, a gyermekjogok nemzetközi napján a dublini Városházán hozták nyilvánosságra. Egy másik projekt keretében 2013 szeptembere és decembere között, több mint 500, 7-16 év közötti gyermek küldte el videón véleményét a Gyermekjogi egyezményről.

A horvát gyermekjogi ombudsman létrehozta az Ifjúsági Tanácsadó Testülete hálózatát, akik aktívan részt vesznek az ombudsmani stáb munkájában, online módon napi szinten, és évente kétszer nemzeti, kétszer regionális szinten rendezett tematikus tanácskozásaik során. 25 tagja van a hálózatnak, 12-18 év közötti gyermekek, akik saját kortársaik között jogtudatosító-

---

<sup>406</sup> <https://www.childcomwales.org.uk/our-schemes/primary/> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>407</sup> <http://www.cwmnida.cymru/en/portffolio/dyma-fi/> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>408</sup> <https://www.oco.ie/childrens-rights/consulting-with-young-people/past-projects/the-big-ballot-2007/> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

tájékoztató szerepet töltenek be, mandátumuk két évre szól, a munkában nyilvános felhívást követően vehetnek részt, az új tagokat pedig a régiek választják meg.

#### 6.4. A hatékonyság mérésének nehézségei

„Egy intézmény csak úgy marad fenn sokáig, ha értékét meg tudja mutatni a társadalomnak.”<sup>409</sup>

A monitoring és az értékelés elengedhetetlen egy intézmény működési hatékonysága, eredményessége méréséhez és iránymutatást ad arra vonatkozóan, hogy az intézmény valóban tudja-e tartani működési fókuszát a gyermekek szükségleteire reflektálva. Egy intézmény számára mindig fontos a hosszútávú célok szem előtt tartása és a naponta felmerülő kérdésekre adandó megfelelő reakciók egyensúlyának fenntartása.

Az intézményi hatékonyság mérésének nehézségei külső és belső tényezőkön múlnak. A következő elemek alapvetően befolyásoló tényezők:

- *a kívánt változás vagy eredmény összetettsége*: a szakpolitikai döntések, változások, a jogalkalmazás változásai összetettek, több szereplő bevonását igénylik, sokrétű külső dinamikák is közre játszanak benne; s így nehezzé válhat az intézmény szerepének mérése ebben a változásban.
- *időkeretek*: a változás, különösképpen, ha nem egy könnyen értékelhető, nyomon követhető döntésről van szó, például jogszabálmódosításról, hanem joggyakorlatról vagy például kevésbé mérhető viselkedések változásáról, nem egyik pillanatról a másikra történik, mérése is nehézkessé válik.
- *változó stratégiák*: mivel az intézmények külső és belső környezete, kihívásai is folyamatosan változnak, így az advocacy stratégiák is ennek megfelelően alakulnak, változhatnak az intézmény vezetőjének személyével, az intézményi prioritások is.

A stratégiai tervezés – amely sok intézmény alpműködéséből hiányzik – alapvető fontosságú lenne a valóban mérhető és hosszú távon hatékony működéshez, lehetővé téve az intézményeknek prioritásaik meghatározását és a proaktív működést is elősegítenék. REISMAN-GIENAPP-STACHOWIAK<sup>410</sup> meghatározott olyan kategóriákat, amelyek segíthetnek az intézmények stratégiai célkitűzései megfogalmazásánál. Ilyenek a (1) társadalmi normák megváltozása, (2) az intézményi működés kapacitásainak megerősödése, (3) együttműködő

---

<sup>409</sup> VICTOR AYENI: Evaluating Ombudsman Programmes. In: *The International Ombudsman Antology*. (Ed.: LINDA C. REIF). Kluwer Law. The Hague. 1999. 180.o.

<sup>410</sup> J. REISMAN, A. GIENAPP, S. STACHOWIAK: *A Guide to Measuring Advocacy and Policy: Organizational research services*. Baltimore, MA: The Annie E. Casey Foundation. 2007. 17.o.

partnerek számának növekedése, a kapcsolat megerősödése, (4) támogatottság növekedése, (5) szakpolitikai változások, (6) a döntések hatásának változásai a gyermekek életére vonatkozóan. A szerzők szerint, amint a kívánt eredmények, az outcome-ok meghatározásra kerülnek, úgy körvonalazhatók a stratégiai célkitűzések is.

Az értékeléshez és monitoringhoz az alábbi ellenőrző listát is érdemes figyelembe venni.

5. táblázat A monitoring értékelési listája

Belső működés értékelési mutatói	Külső környezet
A gyors reakció képessége a váratlan eseményekre, ügyekre	Az intézmény láthatósága a közvélemény, különösen a gyermekek számára
A gyermekjogi ügyekkel kapcsolatos reaktív és proaktív attitűd megfelelő egyensúlya	Az intézményhez való megfelelő hozzáférés, különösen a sérülékeny csoportok számára
A panaszok megfelelő időben való kezelése	Működő partnerségek különböző döntéshozói szinteken (kormányzati, nem-kormányzati szereplőkkel)
Méltányolható, elfogadható megoldás kidolgozása a gyermekjogok sérelmére	Gyermekjogi megközelítést tartalmazó közpolitikai és jogalkotási folyamatok (FNEJI-k által kiadott ajánlások komolyan vétele)
Intézményi pluralizmus (a dolgozók összetétele vonatkozásában is)	Az intézmény függetlenségének elismerése és megfelelő költségvetésének biztosítása a mindenkori kormány által
Hatékony finanszírozás	A gyermekjog sérelmekre való megfelelő válaszhoz szükséges mandátum és hatáskör biztosítása
Gyermekbarát tájékoztató anyagok kidolgozása, a hagyományos és új, digitális média megfelelő használata a tájékoztatáshoz	A vizsgálattal érintett szervek elfogadása
Kompetens szakmai gárda	Az intézménybe vetett kellő bizalom
A gyermekek részvételének biztosítása	

*Forrás: J. REISMAN-A. GIENAPP-S. STACHOWIAK: A Guide to Measuring Advocacy and Policy: Organizational research services. Baltimore, MA: The Annie E. Casey Foundation. 2007.*

A működési hatékonyságot vizsgáló *flycatcher monitoring* az eredményességhez és az eredmények láthatóvá tételéhez nagyon fontos eszköz, amely a saját működésre vonatkozó – oly kívánatos – kritikai gondolkodás intézményi kultúrájának megteremtéséhez is hozzájárul. A *külső visszajelzések* számos formát ölthetnek, így például az intézmények felállíthatnak tanácsadó testületeket (fiatalokból és külső szakértőkből), amelyek a prioritások meghatározásában, a tevékenység értékelésében is szerepet játszhatnak. Külső mérésre alkalmas lehet közvéleménykutatás felhasználása is bizonyos tevékenységek, vagy projektek lezárultával. Habár ezt az eszközt, annak költségérzékenysége és logisztikai nehézségei révén kevés intézmény választja. Fontos kivételt képez az iskoláskorú gyermekek körében, 2005-

2008 között végzett önálló kutatásával a wales-i gyermekjogi biztos.<sup>411</sup> A visszajelzésre alkalmas eszköz lehet a médiajelenlét mérése médiaelemzéssel, valamint kevésbé mérhető, mégis fontos lehet a működésről való informális feedback a szakmai hálózatok útján is.

*Az adatgyűjtés és -elemzés* egyes intézmények számára – legalábbis bizonyos vonatkozásaiban – természetes, s a napi munka részét jelentik (tehát a beérkező panaszok, megindított vizsgálatok adatainak adminisztrációja), ugyanakkor az UNICEF 2013-as vizsgálatában részt vevő intézmények többsége számára ez jelentősen fejlesztendő területet jelent. Az intézmények számára alapvető fontosságú lenne, hogy megfelelő információi legyenek arról, kik fordulnak hozzájuk, milyen ügyben és az milyen eredménnyel zárul. Tudniuk kellene arról, hogy a hozzáfutók között milyen arányban vannak a különböző sérülékeny csoportokhoz tartozó egyének, utóbbi adatgyűjtés esetén természetesen a személyes szenzitív adatokra vonatkozó garanciák figyelembe vétele mellett.

*A jelentés, beszámolóképzés és a címzettek arra adott reakciói* is fontos mutatók lehetnek. Ezek a nyilvánosság számára is elérhető anyagok, amelyek nemcsak az intézmény működéséről, tevékenységéről számolnak be, hanem rajtuk keresztül a bemutatott anomáliák, jogsértő jogalkalmazási gyakorlatok is napvilágra kerülnek. Ennek okán egyfelől tükröt tartanak a mindenkori kormánynak, másfelől az intézmény saját tevékenysége is mérlegre kerülhet. A biztosi jelentések utóélete, a megfogalmazott ajánlásokra adott válaszok mérhetővé teszik a hatékonyságot. Ugyanakkor ez utóbbi kihívást is jelent valamennyi intézmény számára. Egyrészt nehéz nyomonkövetni az ajánlásra adott válasz megvalósulását, mivel az ajánlás a puha jog eszköze, amelyet „illik” figyelembe venni, de kötőerő nem tapad hozzá. Továbbá a formálisan pozitív válasz nem feltétlenül jelent gyakorlati változást is (Például egy jelentésben az intézmény javasolja, hogy a fiatakorúak börtönében alkalmazzanak több börtönpszichológust, mire a címzett válasza lehet, hogy pozitív lesz, de valamilyen külső, rajta kívülálló körülményhez kötött (például jobb költségvetési helyzet).

Az UNICEF 2013-ban készült átfogó kutatása számos, részletes ajánlást<sup>412</sup> fogalmazott meg valamennyi, a gyermekjogok érvényesüléséért felelős szereplő számára a hatékonyság növelése érdekében.

A mindenkori kormányok

- tartsák tiszteletben a gyermekjogi intézmények függetlenségét, és minden olyan tevékenységtől tartózkodjanak, amelyek ezt vagy ennek látszatát megkárosíthatják;

---

<sup>411</sup> NIGEL THOMAS et al.: Evaluating the Children’s Commissioner in Wales: Report of a participatory research study. In: *International Journal of Children’s Rights*. 2010. 19-52.o.

<sup>412</sup> Championing Children’s Rights. (2013: 184-191)



- segítsék az intézményeket mandátumuk betöltésében, különösen vizsgálataik lefolytatásában; utasítsák a hatáskörükbe tartozó valamennyi szolgáltatót és intézményt, hogy a független gyermekjogi intézmények munkáját segítsék, velük működjenek együtt, és ennek elmaradása esetén vonják őket felelősségre;
- biztosítsák – a parlamentekkel együttműködve – a nyílt és átlátható jelölési és kinevezési eljárást a hivatal betöltője vonatkozásában, ennek során a konzultációba vonják be lehetőség szerint a gyermekeket és a civil szervezetek, és a különböző parlamenti pártok képviselőit is; a legfontosabb kiválasztási szempont pedig legyen a kompetencia és köztisztelet, megfelelői vezetői képességekkel, legitimitással és a gyermekjogok védelmezése iránti elkötelezettséggel.
- kövessék nyomon az intézmények ajánlásait, a feltárt jogsérelmekre szülessenek megfelelő válaszok, ne maradjon jogorvoslat nélkül egyetlen gyermekjogi jogsértés sem;
- biztosítsák a megfelelő és fenntartható pénzügyi forrásokat az intézmény működéséhez, lehetőség szerint mindez a központi költségvetésből történjen, és ne egy minisztérium büdzséjéből;
- kövessék nyomon és vegyék komolyan az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának országukra vonatkozó, saját hatáskörükbe tartozó ügyek kapcsán, záróészrevételeit a független gyermekjogi intézmények és a monitoring tárgyában.

#### A parlamentek

- biztosítsák, hogy a független gyermekjogi intézményekről rendelkező jogszabály világos utalást tartalmazzon a Gyermekjogi egyezményre és arra, hogy az intézmény a gyermek legfőbb érdekeit hivatott megjeleníteni. Ahol ezeket az intézmények, a szélesebb hatáskörű emberi jogi intézménybe integráltan működnek, fogadjanak el erről jogszabályt;
- biztosítsák, hogy az intézményről rendelkező jogszabály szabályozza a gyermekek általi hozzáférhetőséget, különös tekintettel a marginalizált, vagy más szempontból sérülékeny csoportok számára; valamint tegye lehetővé (sőt lehetőség szerint írja elő), a gyermekek bevonásának szükségességét az intézmény munkájába;
- biztosítsanak széles vizsgálati jogosultságot az intézmények számára, ideértve az olyan helyszínek látogatását is, ahol gyermekek tartózkodnak huzamosabb ideig (például bentlakásos; zárt intézmények; tegyék lehetővé az iratbetekintés és tanúmeghallgatás jogát; rendelkezzenek kellő szankcióról az együttműködés elmulasztása esetére;
- biztosítsanak megfelelő pénzügyi forrást a költségvetés elfogadásakor az intézmény számára;
- kérjék ki az intézmény véleményét, gyermekeket érintő jogszabályok elfogadása előtt;
- kövessék nyomon az intézmény által tett ajánlásokat, különösen azokat, amelyek jogszabályi hiányosságokat, anomáliákat vagy rendszerszintű problémákat tártak fel;
- biztosítson teret az intézmény tevékenységének áttekintésére, megvitatására az éves beszámolók, vagy más jelentések diszkussziója révén; rendszeres időközönként értékelje az intézmény működését; ahol a gyermekjogi intézmény szélesebb hatáskörű emberi jogi intézménybe integráltan működik, rendezzen legalább évente egy parlamenti vitanapot kizárólag a gyermekjogi kérdések tárgyalásának;

- kövesse nyomon az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának saját hatáskörébe tartozó kérdésekre vonatkozó záróészrevételeit.

#### A független gyermekjogi intézmények

- dolgozzanak ki intézményük ismertségének növelését célzó eszközöket a gyermekek számára – különösen a sérülékeny csoportokhoz tartozó gyermekek számára – és biztosítsanak hivatalukhoz valamennyi gyermek számára hozzáférést;
- kommunikáljanak a médiában az intézményükről, tevékenységükről, hatáskörükről; dolgozzanak ki stratégiát arra vonatkozóan, hogyan ériék el közvetlenül a gyermekeket (például iskolai vagy más intézményi látogatásokkal), hogyan érvényesítsék más intézményekben a gyermekjogokat (például tantervbe foglalással);
- erősítsék meg a gyermekek részvételének csatornáit, különösen állandó tanácsadó testületek intézményesítésével, gyermekcsoportok rendszeres megkérdezésével bizonyos kérdésekről; az internet segítségével vagy más módon széleskörű konzultációk lefolytatásával;
- szélesebb hatáskörű, emberi jogi intézményekbe integráltan működő gyermekjogi intézmények esetén, tegyenek erőfeszítést a gyermekügyek prioritásba vételére, a hivatal betöltője számára az intézményen belül elismert, kellő státusz biztosításával; kompetens személy kiválasztásával; és kellő forrás allokálásával intézményen belüli működéséhez;
- erősítsék és népszerűsítsék a gyermekről alkotott holisztikus képet napi tevékenységük során, ideértve kutatások végzését, érzékenyítő kampányok megvalósítását, szakpolitikai ajánlások tételét;
- erősítsék más, gyermekügyet érintő specializált intézményekkel való együttműködést (például nőjogi, fogyatékosügyi, kisebbségi jogvédelmi intézményekkel);
- építsenek ki kapcsolatokat a gyermekügyben mozgó szereplőkkel, a kormányzattól, a nem-kormányzati szereplőkön és egyházakon át, a médiáig, nemzeti és nemzetközi szinten;
- végezzenek panaszokra vonatkozó adatgyűjtést-és feldolgozást (kor, nem, társadalmi-gazdasági státusz, egyéb demográfiai adatok, jogsérelem típusa, érintett szervek) gyermekjogi jogsérelmeket érintő tendenciák feltárása, valamint annak érdekében, hogy valóban valamennyi gyermekcsoport hozzáférhessen az intézményhez.
- az ajánlásokban foglaltak érvényesítése érdekében tegyenek erőfeszítéseket, azok nyilvánosság előtti megjelentetésével (médiaszereplések) és a jelentések szakmai körökben való megvitatása révén;
- fogadjanak el középtávú stratégiát a prioritásairól és hozzák azt nyilvánosságra; rendszeresen értékeljék megvalósulásukat és vizsgálják felül, eredményeiket hozzák nyilvánosságra;
- kapcsolódjanak be regionális és nemzetközi hálózatokba;
- nyújtsanak be alternatív jelentést az ENSZ Gyermekjogi Bizottságához a részes állam jelentéstételi folyamata során;
- kövessék nyomon az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának hatáskörükbe tartozó záróészrevételeit.

#### A nem-kormányzati / civil szervezetek

- ahol nem működik, kezdeményezzék és támogassák független gyermekjogi intézmény felállítását;
- támogassák és legyenek partnerei az intézmény gyermekjogi napirendje kidolgozásában;
- osszák meg releváns adataikat, információikat, kutatásaikat az intézménnyel;
- támogassák a gyerekeket és más szereplőket az intézmény felé való panaszok benyújtásában;
- monitorozzák az intézmény függetlenségét és eredményességét és tegyenek ajánlásokat ezek javítására;
- népszerűsítsék az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának záróészrevételeit, különös tekintettel a független monitoring követelményére vonatkozóan és jelezzék a bizottság felé az intézmény erősségeit és kihívásait.

#### A regionális és nemzetközi szervezetek

- fogadjanak el vagy erősítsenek meg szakpolitikai dokumentumokat, amelyek a független gyermekjogi intézmények szerepére vonatkoznak;
- nyújtsanak technikai és szakmai segítséget a független gyermekjogi intézmények felállításához, megerősítéséhez; adjanak tájékoztatást ezen intézmények szerepéről;
- támogassák regionális és nemzetközi hálózatok létrejöttét és működését a független gyermekjogi intézmények számára.

#### Az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága

- tegyen országspecifikus ajánlásokat a független gyermekjogi intézmények felállítására vagy megerősítésére;
- erősítse és támogassa a független gyermekjogi intézmények jelentéstételét és aktív részvételét a felé való jelentéstételi folyamatban és előkészítő munkacsoportokban.
- konzultáljon a független gyermekjogi intézményekkel és találja meg a formáját annak, hogyan tud kommunikálni és segítséget nyújtani az ENSZ Gyermekjogi egyezménye alá tartozó jogsértések esetén, különös tekintettel a Harmadik Fakultatív Jegyzőkönyvre.

#### Az (esetleges) támogatók, donorok

- segítsék független gyermekjogi intézmények felállítását, különösen a fejlődő országokban, támogatásnyújtással;
- bátorítsák a hálózatépítést, jógyakorlatok cseréjét, kutatások, felmérések, elemzések megvalósításával, konferenciák, szakmai fórumok megrendezésével a független gyermekjogi intézmények bevonásával.

#### A tudományos élet szereplői

- végezzenek kutatásokat a független gyermekjogi intézmények működéséről és gyermekjogokról, különös tekintettel olyan kérdésekre, amelyek „alulkutatottak”;
- támogassák vizsgálataikban, esetleges kutatásaikban a független gyermekjogi intézményeket;

- lehetőségeikhez képest tegyenek erőfeszítéseket, hogy a gyermekekkel foglalkozó szakemberképzésbe (ideértve a pedagógus-, az orvos-, a jogász-, a szociális munkás és a rendőrképzést) kerüljenek bele a gyermekjogok.

Összegzőképpen a független gyermekjogi intézmények feladat-és hatásköri, szerkezeti megoldásait, az ombudsman-típusú jogvédelem mibenlétét, a gyermekjogi ombudsman intézmény feladatellátását áttekintve, ezek formális jellemzőinek, függetlenségük garanciáinak, a gyermekek részvételének biztosításának elemzését, valamint az aktív kapcsolatrendszert és jelentős tudásforrást felhalmozó Gyermekjogi Ombudsmanok Európai Hálózatának működési szabályait valamint kutatásait megvizsgálva rátérek a választott hat ország ombudsman-típusú intézményének komparatív elemzésére.

## 7. Komparatív elemzés, esettanulmányok alapján az ombudsman-típusú intézmény modellekről

Jelen értekezés módszertani törzsét a komparatiztika, vagyis két tudományterület által is alkalmazott és esetünkben is jól alkalmazható összehasonlító módszer teszi ki. Nem voltam egyszerű helyzetben, mert egyfelől a választott jogterület (gyermekjogok) és az alkotmányos alapjogvédelem intézménye (ombudsman) bárminemű tudományos igényű vizsgálata nem mellőzheti természetesen a jogi megközelítést, másfelől azonban a gyermekjogok multidiszciplinaritása, a jogsértések előfordulása, valamint a jogérvényesítés és ezáltal a vizsgált jogvédő intézmény társadalomba ágyazottsága túlmutat a pusztán jogi vizsgálódáson. A kutatás során mindvégig arra kerestem a választ, hogy az ombudsman intézmény hatékonysága egyáltalán mérhető-e és ha igen, akkor hatékony lehet-e a kiválasztott három társadalmi funkció

1. a gyermekjogok intézményes védelmében,
2. a gyermekek véleményének „felhangosításában”, érdekeik artikulálásában;
3. valamint a nemzetközi monitoringban való részvétel útján, szélesebb értelemben véve az első két kérdésre is visszaható, jogtudatosság növelésében.

Ezeket a vizsgálódási területeket a *politikatudomány strukturalista-funkcionalista összehasonlító módszerével* igyekeztem górcső alá venni. Mindezen elvárásokat tágabb, nemzetközi környezetbe helyeztem. Egyrészt abból fakadóan, hogy egy ország intézménye úgy ismerhető meg alaposabban, ha összevetjük hasonló változók alapján más országokéval a kijelölt funkciók mentén. Másrészt pedig a gyermekjogi intézmények világszerte szerepet játszanak a Gyermekjogi egyezmény tagállami végrehajtásában. Hipotézisem bebizonyítására, azaz az önálló gyermekjogi ombudsman intézmény működési hatékonysága igazolására tehát a hasonlóan feltételezett társadalmi elvárások mentén történő összehasonlítás tűnt célravezetőnek.

JHERING német jogtudós elmélete nyomán, úgy fogalmazhatunk, hogy ha a jogot funkcionálisan, mint a társadalmi tények szabályozóját fogjuk fel, minden ország jogi problémái hasonlóak, még akkor is, ha különböző társadalmi struktúrával rendelkeznek illetve a fejlődés eltérő szintjén állnak. Ezáltal az *összehasonlító jognak* is van területünkön létjogosultsága. Hasonlóan a politikatudományhoz, az összehasonlító jog fő módszertani alapelve is a funkcionalitás. A jogban azok az egyedül összehasonlítható dolgok, melyek azonos funkciót töltenek be az adott rendszerben. Az összehasonlító jog elsődleges célja, a többi

tudományághoz hasonlóan az ismeretszerzés, s feltétele, hogy elfogadjuk, hogy a jogtudomány nemcsak egy nemzeti jogrendszer szabályainak és standardjainak értelmezését foglalja magában, hanem a társadalmi konfliktusok megelőzése és megoldása modelljeinek felfedezését is.<sup>413</sup>

Már az antikvitásban is felismerték a komparatiztika előnyeit, s a legkorábbi jogösszehasonlító kísérletek, tulajdonképpen PLATÓNig nyúlnak vissza, aki összehasonlította görög városállamok jogát; s nemcsak leírta, hanem értékelte is ezeket, vagy ARISZTOTELÉSZig, aki a „Politika” című munkája megírása előtt vizsgálta 153 városállam alkotmányát.<sup>414</sup>

Az összehasonlító politológia elméleti keretének klasszikusa máig GABRIEL A. ALMOND ÉS BINGHAM G. POWELL. A szerzőpáros *Összehasonlító politológia*<sup>415</sup> című, hetvenes években született alapkijukban idézik az amerikai demokrácia nagy francia értelmezője, ALEXIS DE TOCQUEVILLE-t, aki az 1830-as években bejárta Amerikát, s barátjának írt levelében az összehasonlító módszerről általánosabban szólva jegyezte meg: „*elménk tehetetlen, ha nincs mit összehasonlítani.*” A szerzők úgy fogalmazznak, hogy politikai rendszerünket csak másokhoz hasonlítva érthetjük meg. „*Nemzetünk múltjának összehasonlítása a jelenével, tapasztalataink összevetése más nemzetek tapasztalataival helyesebben láttatja velünk a saját intézményeinket. Más társadalmak politikáját tanulmányozva a politikai alternatívák szélesebb spektrumát ismerhetjük meg, és a megismerés folyamán jobban kirajzolódnak tulajdon politikai életünk előnyei és hiányosságai.*”<sup>416</sup>

A politikatudomány megkülönbözteti a nagyszámú esetre (nagy „n”-re), s eképpen statisztikára épülő, és kisszámú esetre (kis „n”-re), tehát esettanulmányokra alapozott vizsgálatokat. A nagy elemszámú vizsgálat jelen értekezés esetén nem tűnt célravezetőnek (és kivitelezhetőnek), hiszen a világon jelenleg mintegy 70 országban, több mint 200 gyermekjogi ombudsman, vagy ezt a funkciót betöltő független intézmény jelentősen eltérő jogszabályi környezetben és struktúrában, valamint különböző feladat-és hatáskörrel működik.

*Tekintettel arra, hogy az ombudsmantól „általában” elvárt, s a szabályozó törvények általi rendelkezések mentén fentiekben már vázolt feladatok ellátásának kérdései körvonalazódtak és így az intézmények alapmodelljei is kirajzolódtak, úgy gondolom, hogy a kis elemszámú kutatás is eléri az értekezés célját.* Ennek során a kiválasztott intézmények különleges vonásai,

---

<sup>413</sup> VERES ORSOLYA: *Bevezetés az összehasonlító jogba.* <http://jesz.ajk.elte.hu/veres24.html> (letöltés ideje: 2016. október 6.)

<sup>414</sup> Lásd például HAMZA GÁBOR: *Az összehasonlító jogtudomány kibontakozásának útjai Európában.* In: *Állam- és Jogtudomány* 3-4/96-97. 275-295.

<sup>415</sup> *Összehasonlító politológia.* Szerk.: GABRIEL A. ALMOND, G. BINGHAM, POWELL JR. KAARE, STRØM, RUSSELL J., DALTON. Osiris Kiadó, Budapest. 2006.

<sup>416</sup> ALMOND-POWELL (2006:22)

jellemzői is feltárulnak és részletesebb elemzés végezhető. Az esettanulmány – a statisztikához képest – mélységet is nyújtó módszerével részletesebben lehet vizsgálni az ok-okozati összefüggések egyes vonatkozásait, mint a nagy elemszámú vizsgálattal.

*Alábbiakban tehát három funkció szerint (1. alapjogvédelem, 2. gyermekrésztétel, 3. nemzetközi monitoring) hasonlítom össze kis mintás elemzésben a következő országok független gyermekjogi intézményeit: Norvégia-Írország, Görögország-Hollandia, Magyarország-Lettország.*

E hat ország kiválasztását a következők indokolták: olyan európai országok intézményeit szerettem volna elemezni hipotézisem verifikálására, amelyek az értekezésben használt három szerkezeti modell keretébe illeszkednek. Ezentúl igyekeztem figyelembe venni a földrajzi sokféleséget és mindenképpen szerettem volna az ombudsman intézmények születésének mindhárom történeti hullámából (skandináv államok, nyugat-európai és közép-kelet európai országok) választani elemzendő országokat. Ennek mentén az

- (1) önálló gyermekjogi ombudsman modellt Norvégiában és Írországban,
- (2) az integrált modellt (ombudsman-helyettessel, törvényben rögzített hatáskörrel) Görögországban, Hollandiában, valamint
- (3) az általános hatáskörű, gyermekjogi feladatellátással működő ombudsman intézményt, Magyarországon és Lettországon vizsgáltam.

A magyar ombudsman intézmény részletesebb bemutatását pedig nemcsak a hazai viszonyok legalaposabb ismerete és az ombudsman gyermekjogi tevékenységének a kézirat elkészítéséig hiányzó tudományos átfogó összefoglalása és elemzése indokolta, hanem az is, hogy az általános hatáskörű intézmény látszólag gyenge profilja ellenére a hivatal mégis, mind itthon, mind nemzetközi fórumokon, kvázi gyermekjogi ombudsmanként működik.

Az esettanulmányok elkészítéséhez értékeltem a 2013-ban kiküldött kérdőíveket Norvégia, Írország és Görögország esetében, s az értekezés írása közben 2018-ig több alkalommal egyeztettem mind személyesen, mind elektronikus úton az ombudsmani hivatalok munkatársaival.

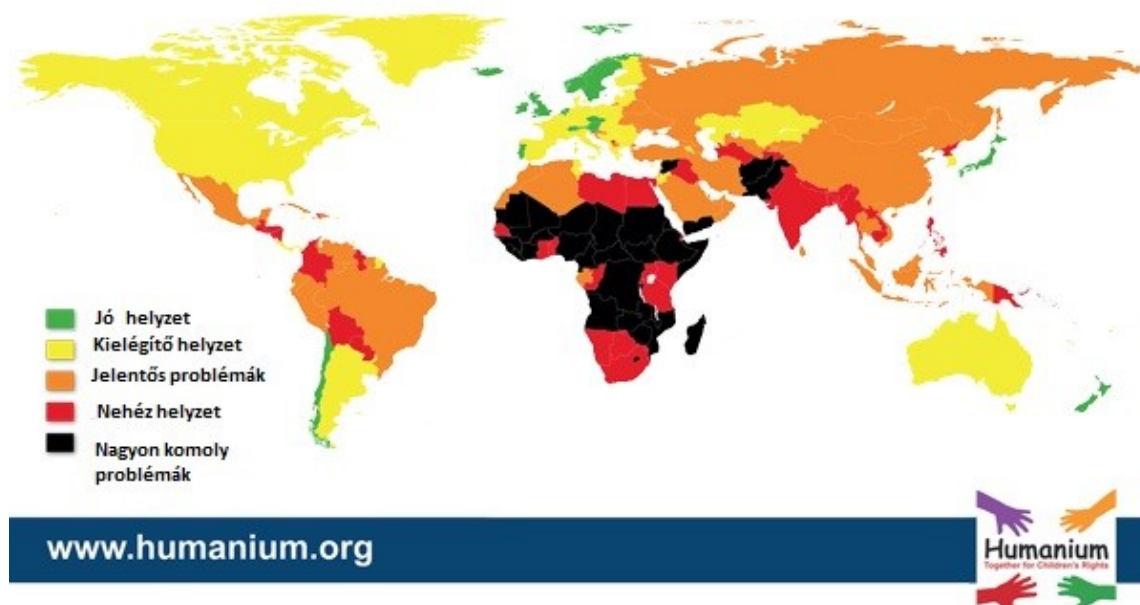
A **Humanium** gyermekjogi civil szervezet<sup>417</sup>, gyermekjogi indikátorokkal (5 éves kor alatti gyermekhalandóság, születésnél várható élettartam, születési súly, oktatáshoz való hozzáférés, gyermekszegénység, HIV/AIDS fertőzöttség mértéke, gyermekmunka, gyermekházasság, női nemi szerv csonkítás, születési anyakönyvezés, környezeti hatások a gyermekek jövőjére,

---

<sup>417</sup> <http://www.humanium.org/en/rcr/> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

alapvető jogok és szabadságok, étellel való elégedettség, erőszak és bántalmazás, kizsákmányolás) kidolgozott összesítése szerint az általam vizsgált országok értékelése a következő. Norvégia *jó* (zöld, 9.42 pont a 10-ből), Hollandia *jó* (zöld, 9.16 pont a 10-ből), Magyarország kielégítő (sárga, 8.36 pont a 10-ből), Görögország kielégítő (sárga, 8.82 pont a 10-ből), Írország *jó* (zöld, 9.05 pont a 10-ből), Lettorszá kielégítő (sárga, 8.09 pont a 10-ből) értékelést kapott.

11. ábra Globális gyermekjogi indikátor térkép, 2016.



Habár fenti indikátor-rendszer nem alapvetően a gyermekjogok általunk vizsgált elemzésére alkalmas, mégis hozzáadott értékkel bírt annak kutatására, hogy a komparatív elemzésben részt vevő intézmények országai közül azok jobban teljesítettek-e, ahol önálló gyermekjogi ombudsman látja el a jogvédelmet. Norvégia, Írország, és Hollandia, mint Európa legfejlettebb, gazdaságilag kiemelkedően jól teljesítő államai a gyermekjóléti indikátorok vonatkozásában is jó eredményt értek el.

Ha az UNICEF fejlett országokat vizsgáló legutóbbi éves jelentését<sup>418</sup> tekintjük át, elemzendő országaink a következőképpen kerültek rangsorolásra.

<sup>418</sup> Ez a jelentés áttekinti a gyermekek jólétét érintő egyenlőtlenségeket az Európai Unió és a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) 41 országában. Különösen az egyes „eloszlások legaljához mért egyenlőtlenségeket,” (bottom-end inequality) vagyis az eloszlás legalján és közepén található gyermekek közötti különbségeket vizsgálja és azt a kérdést járja körül, hogy meddig engedhető meg, hogy egy gyermek lemaradjon a többiektől: a jövedelem, az oktatás, az egészség és az étellel való elégedettség szempontjából. [https://unicef.hu/wp-content/uploads/2016/04/Unicef\\_gyerekszegenyseg\\_kutatas.pdf](https://unicef.hu/wp-content/uploads/2016/04/Unicef_gyerekszegenyseg_kutatas.pdf) (letöltés ideje: 2018. április 29.)



6. táblázat Összesített rangsor az egyenlőtlenségek vonatkozásában az UNICEF 13. számú Éves Jelentése alapján

Rangsor	Ország	Jövedelem	Oktatás	Egészség	Élettel való elégedettség
1	Dánia	4	8	5	3
2=	Finnország	3	16	6	11
2=	Norvégia	1	23	4	8
2=	Svájc	6	20	3	7
5	Ausztria	11	21	1	9
6	Hollandia	8	30	8	1
7	Írország	10	9	20	13
8	Észtország	28	3	13	10
9	Szlovénia	19	11	16	12
10	Lettország	32	4	17	6
11	Csehország	5	13	9	34
12	Horvátország	26	5	12	23
13	Ausztrália	14	24	27	2
14=	Németország	12	28	2	29
14=	Görögország	38	18	11	4
14=	Magyarország	21	17	18	15
14=	Egyesült Királyság	7	25	19	20
18	Egyesült Államok	30	10	14	21
19	Portugália	33	19	7	18
20	Izland	2	26	31	19

Forrás: UNICEF 13. Report Card. Egyenlő esélyt a gyermekeknek. Rangsor táblázat a gyermekek jóllétét érintő egyenlőtlenségekről a fejlett országokban.

Fenti összesített rangsor összefoglalja a gyermekjólét eloszlás alapjának egyenlőtlensége kapcsán kapott eredményeket az egyes országokra lebontva. Tartalmazza minden egyes ország jövedelem, oktatás, egészség és élettel való elégedettség rangsorban elért „helyezését” és egy összesített rangsort jelez az országok helyzetéről a négy dimenzió alapján. Az oktatásbeli teljesítmény kapcsán összeállított táblázat a 2012-ben végzett, OECD PISA programjának adatait használta, amely a 15 éves tanulók matematikai, olvasási és természettudományos kompetenciáit mérte fel. Fontos adatot szolgáltat az egészség és élettel való elégedettség felmérése, hiszen az a megkérdezett gyermekek szubjektív értékelésén, önbevallásán alapul. A jelentés az iskoláskorú gyermekek egészségmagatartása (Health Behaviour in School-Aged Children, HBSC) kutatás 2013/2014-es adatait használja. Az élettel való elégedettségre mért eredmények arra épülnek, hogy a gyermekek hogyan értékelték saját életminőségüket egy 0-tól („a számodra lehető legrosszabb élet”) 10-ig („a számodra lehető legjobb élet”) terjedő skálán. Azontúl, hogy a skandináv országokban a legalacsonyabb a relatív jövedelemkülönbség, Norvégia (Svájc és Finnország mellett) osztozik a második helyen az összesített táblázatban. Ezek az országok mindegyik rangsorolásnál a felső egyharmadba kerültek - kivéve az oktatást. Magyarország Görögországgal osztozik az 14. helyen. Hasonlóan a Humanium indikátoraihoz, e felmérésben is, elemzett országaink közül Norvégia, Írország és Hollandia végzett a legjobb helyeken.

## 7.1. Norvégia

### 7.1.1. Történeti, jogi háttér

Norvégiát a közvélekedés és a társadalomtudományok is gyermekközpontú társadalomként tartják számon. „*A gyermekeknek különös értéke van Norvégiában, alapvető elemet jelenítenek meg a nemzeti szimbólumrendszerben és szorosan kapcsolódnak a nemzeti önképhez.*”<sup>419</sup>

Norvégiát szívesen jellemzik a gyermekek országaként („barnas land”), amely nem csak azt a képzetet és egyben elvárást sugallja, hogy a legjobb helyek egyike felnőni, hanem a jogalkotóik is úttörő szerepet töltek be a gyermekek védelmének kiépítésében, amely így „a világon a jelenleg létező legjobb” modell.<sup>420</sup>

Norvégia az első ország a világon, amely gyermekjogi ombudsmant választott (*Barneombudet*).<sup>421</sup> Az intézmény skandináv történeti gyökerei mellett, a modern ombudsman intézmény felállítása iránti igény a második világháborút követően egyre erősödött, jórészt az államigazgatás gyors fejlődése miatt. 1952-1981 között már hat ombudsman működött az országban.<sup>422</sup> Mind a hat intézményt a közigazgatás jogszerű működésének elősegítésére hozták létre, míg három esetében a Parlament (Storting) alá voltak rendelve, addig a másik három (köztük az 1981-ben felállított gyermekjogi ombudsman is) formálisan a központi államigazgatás részeként jött létre, ugyanakkor megvolt a maguk intézményi szabadsága és autoritása saját véleményük kifejezésére azokban az ügyekben, amelyek eléjük kerültek, vagy amelyeket maguk napirendjükre vettek. A hat ombudsman munkája értékelhető akként is, hogy az igazságszolgáltatás rendszerét hosszabbítja meg, hiszen egyrészt a közigazgatás jogszerű működését biztosítják, másrészt tanácsot adnak hatóságoknak és a szélesen vett közvéleménynek a demokratikus társadalmi működés normáiról és szabályairól. Köztiszteltben álló, magas közjogi méltóságú, független vezetőjű szervek, amelyek képesek konkrét ügyekben is figyelemfelhívást tenni, a helyes elvárásokat és határokat megfogalmazva a „jog” meghosszabbított kezeként, és a demokratikus működés egyfajta garanciájaként.

---

<sup>419</sup> MARIANNE GULLESTAD: A passion for boundaries: Reflections on connections between the everyday lives of children and discourses on the nation in contemporary Norway. In: *Childhood* 4 (1997), 19-42.o.

<sup>420</sup> REIDAR HJERMANN: „Barnas land” In: *Barn.* (eds.: REIDAR HJERMANN-KNUT HAANES) Oslo: Universitetsforlaget AS, 2009, 14-21.o. idézi NICOLE HENNUM: Developing Child-Centered Social Policies: When Professionalism Takes Over. In: *Social Sciences*. 19 August 2014.

<sup>421</sup> [www.barneombudet.no](http://www.barneombudet.no) (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>422</sup> Ombudsman for Defence (1952), Ombudsman for Conscientious Objectors (1956), Ombudsman for Public Administration (1962), Ombudsman for Consumer Affairs (1972), Ombudsman for Equal Status (1978), Ombudsman for Children (1981).

1969-ben ANDERS BRATHOLM jogászprofesszor vetette fel egy gyermekjogi ombudsman felállításának szükségességét, arra a tényre alapozva, hogy a gyermekek a társadalom jelentős számú, ugyanakkor sérülékeny, ily módon védendő csoportját alkotják, hatékony szóvivő, szószóló nélkül, amellyel viszont más, hasonló védendő csoportok rendelkeznek. Arra a következtetésre jutott, hogy a gyermekeknek és a fiataloknak szükségük van egy ombudsman intézményre, akik értük szól és őket képviseli. A későbbiekben különböző bizottságok, szervezetek is javasolták az ombudsman felállítását. Az ombudsman intézménnyel kapcsolatos politikai vitákban megtestesülő érvek és ellenérvek mellett, megegyezés volt a gyermekek sérülékeny mivoltának és társadalmilag marginalizált helyzetének specialitása elismerésében és a gyermekjogok erősebb védelmének szükségességében. A parlamenti és közéleti viták során rendre napirendre kerültek a gyermekek szélesen értelmezett védelmének hiányosságai is. Nem elhanyagolható hatás az sem, hogy a Gyermekek Nemzetközi Éve 1979-ben egyfajta motorként hatott a norvég ombudsmanintézmény felállítására is.

Végül a gyermekjogi ombudsmanról szóló 1981. évi 5. törvény<sup>423</sup> - 46 képviselő támogatása, és 41 ellenszavazat melletti - elfogadásával állt fel az intézmény, amely független, pártatlan és politikailag semleges hivatal. Habár az ombudsman a közigazgatás szervezetét tekintve a gyermek- és családügyi minisztérium igazgatása alá tartozik, sem a norvég parlament, sem a kormány nem utasíthatja az ombudsmant, feladatát függetlenül látja el.

A gyermekjogi ombudsman megválasztása nyílt folyamat. Bárki pályázhat, az esélyesnek tartott jelöltek listáját a minisztérium véglegesíti. A végső jelölteket egy fiatalokból álló testület hallgatja meg, aki elmondja véleményét a jelöltekről. Majd az alkalmasnak ítélt jelöltek közül a miniszter választja ki a végső jelöltet és mutatja be a királyi kabinetnek. Végül a király nevezi ki az ombudsmant korábban négy éves időtartamra, egyszer újraválaszthatóan, 2012 óta pedig hatéves mandátumra, a hivatal nem megújítható. Az ombudsmani jelölésnek nincsenek törvényben meghatározott feltételei, az eddigi ombudsmanok különböző szakmai háttérrel érkeztek, az első ombudsman pszichológus, a második gyermekorvos, a harmadik gyógypedagógus, a negyedik gyermekpszichológus és a jelenlegi gyermekorvos végzettséggel rendelkezik. A hivatalában jelenleg 19 ember dolgozik.

---

<sup>423</sup> Act No. 5. of March 6 1981 relating to the ombudsman for children. <http://barneombudet.no/english/act-and-instructions-for-the-ombudsman/> (letöltés ideje: 2016. október 7.)

### 7.1.2. A gyermekjogok alkotmányos helyzete

A gyermekek jogi helyzetének elismerése 700 évvel korábbra nyúlik vissza Norvégiában. A büntetőtörvénykönyv (*Gulatingssloven, Magnus Lagaboters Rettergangsbot*) már a XIII. században különbséget tett a gyermekek és felnőttek büntetése között, előbbieket vonatkozásában enyhébb szankciókkal (így a lopásért a felnőttek mindkét kezét levágták, a gyermekeknek „csak” egyet). Amellett, hogy a korszellemnek megfelelően jószágként, tulajdonként voltak sokáig számon tartva a Skandináv-országban is. Az első kifejezetten progresszívnek mondható törvény az 1739-es közoktatási törvény, amely bevezette az általános tankötelezettséget is. A gyermekvédelem vonatkozásában pedig az 1896-os gyermekvédelmi törvény említendő, amely az elhanyagolt gyermekek ellátását az állam felelősségi körébe helyezte.<sup>424</sup>

A jelenleg is hatályos norvég alkotmányt 1814. május 17-én fogadták el, s ezáltal a világ második legrégebbi, ma is hatályos írott alkotmánya, legutóbb az alkotmány 200. évfordulóját követő döntés és alapos előkészítő munka eredményeképpen 2016 májusában módosították, amellyel számos plusz emberi jogi garancia is belekerült, így a gyermekjogokra vonatkozó rendelkezés is bővült a Gyermekjogi egyezmény szellemiségének megfelelően.

Az új 104. cikk külön rendelkezik tehát a gyermekjogokról, s kimondja, hogy a gyermeknek joga van az emberi méltóságuk tiszteletben tartására. Rendelkezik arról is, hogy a gyermekeket meg kell hallgatni minden őket érintő kérdésben, életkoruknak és fejlettségüknek megfelelő súlyt kell adni a véleményüknek. A gyermekeket érintő intézkedések és döntések során a gyermek legfőbb érdeke kell, hogy legyen az elsődleges szempont. A gyermekeknek joguk van a személyes integritásuk védelméhez. A hatóságoknak olyan körülményeket kell teremteniük, amelyek a gyermekek fejlődését segítik, ideértve a gyermekek számára szükséges gazdasági, társadalmi és egészségügyi biztonság garantálását, lehetőség szerint vérszerinti családjában.

A 109. cikk pedig külön a gyermekek oktatáshoz való jogát rögzíti.<sup>425</sup>

A norvég alkotmánybírósként működő Legfelsőbb Bíróság a 104. cikk kapcsán kimondta, hogy a Gyermekjogi egyezmény 3. cikkét alkotmányba emelő 104. cikk második bekezdése, a gyermek legfőbb érdekének figyelembe vétele a gyermekjogok védelmének alapja. A bíróság egyébként utal az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának 3. cikket értelmező, 2014-ben kiadott 14. számú Átfogó Kommentárjára is.<sup>426</sup>

---

<sup>424</sup> MÅLFRID GRUDE FLEKKØY: *Children's rights*. Gent, 1993. 80-91.o.

<sup>425</sup> Article 104, Article 109. <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/english/constitutionenglish.pdf> (letöltés ideje: 2016. november 10.)

<sup>426</sup> DR. JURIS ARNFINN BÅRDSSEN: *Children's Rights in Norwegian Courts*. Seminar on Children's Rights, Kathmandu 25th June 2015. 9-10.o. <https://www.domstol.no/globalassets/upload/hret/artikler-og-foredrag/childrens-rights-in-norwegian-courts---kathmandu-250615.pdf> (letöltés ideje: 2016. november 10.)

### 7.1.3. Alapjogvédelem (feladat-és hatáskör)

Az országos illetékességgel működő ombudsman feladata a gyermekek érdekeinek megjelenítése. Működése során *hivatalból vizsgálhatja* azokat a körülményeket, amelyekben a gyermekek élnek. Az ombudsmannak joga van vizsgálni, kritikát megfogalmazni és közzétenni általa fontosnak tartott ügyekben alkotott véleményét, amelyek a gyermekek és fiatalok jóllétével kapcsolatosak. Az ombudsman álláspontot, értékelést adhat ki és tájékoztatást kérhet. Mindemellett nincs joga felülvizsgálni közigazgatási hatósági döntéseket.

*Egyéni panaszokat nem tud kezelni*, a törvényben meghatározott hatásköri korlátja okán, azonban jogsértő helyzeteket vizsgálhat hivatalból (bármely intézménybe, hivatali helységbe beléphet, és betekintést kaphat valamennyi iratba) és kritikát fogalmazhat meg egyes közigazgatási döntések kapcsán. Az ombudsman fontosabbnak tartja az egyéni panaszkezelésnél annak képességét, hogy szakpolitikai döntéseket befolyásoljon, a gyermekek véleményének megjelenítése mellett. Az országban egyébként számos olyan intézmény (köztük kiemelendő az 1962 óta általános hatáskörű Parlamenti Ombudsman intézménye,<sup>427</sup> amely Norvégia akkreditált független Nemzeti Emberi Jogi Intézménye is), amely panaszokat vizsgál ki helyi, megyei és állami szinten, valamint eljárhat magánjogi viszonyokban is. A gyermekjogi ombudsman figyelemmel kíséri, hogy ezek a panaszmechanizmusok a gyermekek legfőbb érdekének megfelelően és a Gyermekek jogi egyezményével összhangban működjenek.

Az ombudsmanhoz egyébként tájékoztatásért bárki fordulhat, amelyet meg kell válaszoljon, illetve, amennyiben az ügy más ombudsman hatáskörébe tartozik, a beadványt átteszi.

Az ombudsmannak nincs joga a jogszabályok felülvizsgálatára, formálisan nem kezdeményezheti módosításukat, azonban valamennyi jogszabály-tervezetről véleményt adhat ki. Nincs formális joga a Parlament munkájában részt venni, az állandó bizottságokkal viszont kapcsolatban van és üléseiken elmondhatja véleményét.

Nem járhat el szülő-gyermek vagy szülők közötti konfliktusban, tehát családon belüli viszonyokban, továbbá olyan ügyekben sem, amelyben már bíróság döntött.

A norvég ombudsman *ars poetica*-ja: „Az emberi jogok a gyermekjogokkal kezdődnek. Az a társadalom, amelyik tiszteli az emberi jogokat, egy generáción belül olyan társadalommá válik, amelyik valamennyi emberi jogot tiszteletben tart. A gyermekjogok védelme és népszerűsítése hatékony kapcsolódási pont lehet az emberi jogok szélesebb, és néha fenyegetőbb világában. A

---

<sup>427</sup> Parlamenti Ombudsman. [https://www.sivilombudsmannen.no/?lang=en\\_GB](https://www.sivilombudsmannen.no/?lang=en_GB) (letöltés ideje: 2016. november 2.)

*kormányoknak, a médiának és a közvéleménynek sokkal nyitottabbnak kell lennie a gyermekjogok megvitatására annál, mint más, átpolitizáltabb, emberi jogi kérdésre.”*

A gyermekjogi ombudsman saját stratégiai szerepét a következőkben látja:

- a Gyermekjogi egyezmény maradéktalan átültetésének elősegítése;
- nagyobb prioritás és jobb láthatóság biztosítása a kormányzatban és a társadalomban a gyerekeknek;
- a közvélemény gyermekek irányába való pozitívabb hozzáállásának alakítása;
- a jogalkotás, a szakpolitikai döntéshozatal és gyakorlat befolyásolása a kormányzatnak való válaszadással és egyéb, aktív javaslattétellel;
- megfelelő kormányzati koordináció elősegítése a gyermekek vonatkozásában;
- hatékonyabb forrásfelhasználás elősegítése a gyermekek számára;
- a gyermekek véleményének becsatornázásának elősegítése, valamint a kormány és a közvélemény bátorítása a gyermekek véleményének figyelembe vételére;
- a gyermekek érdekképviselői és panasztételi rendszerekhez (beleértve a zárt intézményekben, iskolákban és az igazságszolgáltatási rendszerben) való hozzáférésének felülvizsgálata;
- a gyermekektől érkező problémákra, panaszokra való válaszadás, s ahol szükséges, jogi lépések megtételének kezdeményezése.

Az ombudsman nemrégiben megújította honlapját, valamint aktívan használja a közösségi médiát (Facebook, Twitter, Instagram, Youtube) is.

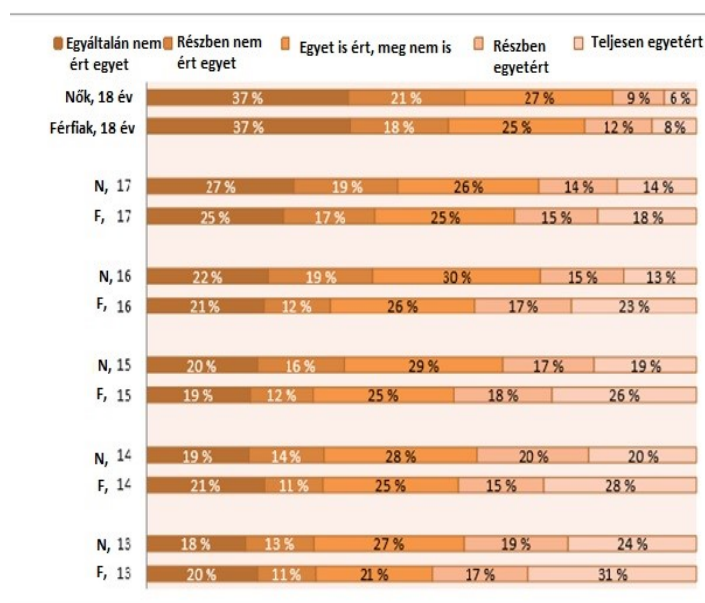
Európszerte új témát felvetve, a gyermekjogi ombudsman 2011-ben kampányt folytatott az aktív választójog gyakorlásához szükséges minimum életkor 16 évre történő leszállítása mellett. Az ombudsman érvelése a következőkön alapult. Norvégiában a 16 éves fiataloknak a büntetőjogi felelőssége megállapítható, foga lehet tartani őket és adót is fizetnek már. 16 év a tankötelezettség felső korhatára. Ugyanakkor ebben az életkorban még nem vehetnek részt közösségük (helyi és nemzeti szintű) demokratikus közéletében, ezzel ki vannak zárva abból, hogy a társadalmukban fontos, jövőjüket erőteljesen befolyásoló döntéshozatalban részt vegyenek. A helyi önkormányzati választásokon résztvevő első választók átlagos életkora 20 év. A trendek azt mutatják, hogy a fiatalok helyi önkormányzati választásokon részvétele alacsony. Az alkotmánymódosítást igénylő változtatás elérése nem lehetetlen, még ha időigényes is, az ombudsman azzal érvelt, hogy 1920-ban a választójog gyakorlását a 25.



életévhez rendelték, 1946-ban már 21. évhez, 1978-ban pedig 18. életévhez.<sup>428</sup> A kérdés politikai téren való felvetése egyébként sem előzmény nélküli, 2007-ben a norvég munkáspárt és a liberálisok már napirendre kérték a kérdést, azonban a parlamenti pártok többsége szkeptikus volt.<sup>429</sup> Párhuzamosan a politikai törekvésekkel, a politikatudomány is foglalkozott a választójog életkori kérdéseivel, az alábbi felmérés szerint a megkérdezett 13-18 év közötti fiatalok a választójog leszállítása kapcsán életkoruk növekedésével arányosan mutattak támogató attitűdöt. Ugyanakkor a kutatások is azt támasztották alá, hogy a demokratikus részvétel formáinak korábban történő pl. iskolai gyakorlata és oktatása, a média támogatása nélkül a fiatalok érdeklődése, bevonása pusztán az életkor leszállításával nem lesz elérhető.<sup>430</sup>

12. ábra A norvég fiatalok választójogi életkorának leszállításával kapcsolatos attitűdje.

Forrás: Jon Lauglo: *Political Engagement and View of Earlier Voting among Youth in Norway by Age*. ECPR paper, 2011



2007-2008-ban a Parlament számára „A strong local democracy”<sup>431</sup> címmel készült jelentés, amely felvetette a helyi szintű demokratikus részvételi formák megerősítésének a szükségességét is. Ennek nyomán a munkáspárti-zöld koalíciós kormány javaslatot nyújtott be, hogy a 2011-ben tartott helyi önkormányzati választások alkalmával „próba-jelleggel”,

<sup>428</sup> What's the point? - a booklet on the right to vote for 16-year-olds. [http://barneombudet.no/wp-content/uploads/2013/09/bo\\_stemmerett\\_english\\_web.pdf](http://barneombudet.no/wp-content/uploads/2013/09/bo_stemmerett_english_web.pdf) (letöltés ideje: 2017. május 18.)

<sup>429</sup> PETTER HAAKENSTAD GODLI: Giving 16-Year-Olds the Vote. Experiences from Norway. In: Youth Quotas and other Efficient Forms of Youth Participation in Ageing Societies. 149-175.o. 01 April 2015.

<sup>430</sup> JON LAUGLO: Political Engagement and View of Earlier Voting among Youth in Norway by Age . ECPR paper proposal, 2011. <https://ecpr.eu/filestore/paperproposal/ef71e2d9-10e9-4ae5-8a20-86ccf5a6925f.pdf> (letöltés ideje: 2017. május 18.)

<sup>431</sup> St.meld. No. 33 (2007-2008) *A strong local democracy*. <https://www.regjeringen.no/en/topics/elections-and-democracy/lokaldemokrati/the-mayor/id550479/> (letöltés ideje: 2017. május 18.)

bizonyos szelekció szerint kiválasztott helyi önkormányzatoknál szavazhassanak már azok a fiatalok is, akik a választási évben betöltik 16. életévüket. Az intézkedés célja a helyi politikai részvétel és elkötelezettség erősítése és a fiatalok körében, hogy lehetőséget kapjanak a helyi közösségi életben való aktív részvételre, abban érdekeltnek legyenek és befolyásolni tudják a mindennapjaik környezetét jelentő kis közösségek körülményeit. 2009 áprilisában tartott konzultációra valamennyi helyi önkormányzat meghívást kapott, amelyre várakozáson felüli érdeklődéssel reagáltak. 143 önkormányzat jelentkezett végül a próba választásra, huszonegyet választottak ki közülük és Oslót leszámítva valamennyi országrész képviseltette magát. A helyi választásokat 2011 szeptemberében tartották. A 16-17 évesek 58 %-a részt vett a szavazáson, a 18-21 éves első szavazók részvétele pedig 46% volt, amely összességében 11%-kal több volt, mint az azt megelőző 2007-ben tartott választásokon.<sup>432</sup>

#### 7.1.4. Gyermekrészvétel

Az ombudsman fő célkitűzése egyrészt, hogy a gyermekek szóvivőjeként és védelmezőjeként lépjen fel, másrészt, hogy tevékenysége során különös figyelmet fordítson a különösen sérülékeny gyermekekre, harmadrészt, hogy biztosítsa valamennyi gyermek érdekeinek védelmét a Gyermekjogi egyezmény rendelkezéseinek megfelelően.

A gyermekek közvetlen bevonása, amely a Gyermekjogi egyezmény 12. cikkéből is fakadó követelmény, a norvég ombudsman munkájának központi eleme. A „*Speak Your Mind!*” kampány során az ombudsman meg szeretne volna ismerni a gyermekek véleményét arról, hogy szerintük mi fontos. Megállapodott Norvégia egyik legnagyobb tejterméket gyártó cégével, hogy a Gyermekjogi egyezmény 12. cikkét nyomtassák rá a tejes dobozokra, és a gyerekeket arra bízta, hogy küldjenek az ombudsmanon keresztül levelet a miniszterelnöknek az őket érdeklő ügyekben. Több mint 1000 képeslap érkezett, kívánságokkal, kérdésekkel, aggodalmakkal, amelyeket az ombudsman összegyűjtött és kiadott könyvformájában, amelyet a miniszterelnöknek átadott.

Az ombudsman sajátos működési módszereként, gyakran találkozik olyan gyermekekkel, akik maguk is érintettek voltak bizonyos témákban, így például amikor előadott egy gyermekpszichiátriai ellátással foglalkozó konferencián, előtte találkozott olyan gyerekekkel, akik maguk is kezelésen estek át, vagy járnak gyermekpszichológushoz/pszichiáterhez. Az

---

<sup>432</sup> GURO ØDEGÅRD-JOHANNES BERGH-JO SAGLIE: Why did they vote? Voting at 16 and the mobilization of young voters in the 2011 Norwegian local election. May 2015.  
[http://www.abo.fi/fakultet/media/33801/degard\\_bergh\\_saglie\\_abo2015.pdf](http://www.abo.fi/fakultet/media/33801/degard_bergh_saglie_abo2015.pdf) (letöltés ideje: 2017. május 17.)



ombudsman felállított egy szakértői csoportot is, olyan gyerekekből, akik családon belüli erőszak áldozataivá váltak. A 2006-ban felállt testület többször találkozott egyebek mellett a rendőrfőkapitánnyal, később pedig a királlyal is. Alaptézis, hogy „*gyermekügyekben maguk a gyermekek a legnagyobb szakértők*”. Az ombudsman, mint jógyakorlatot meghonosította ezt a szakértői tanácsot hivatalában, és már nem csak az erőszak áldozataivá vált gyermekekkel, hanem menekült, iskolából idő előtt kikerült, kisebbséghez tartozó gyermekekkel is kiépítette.<sup>433</sup> Az ombudsmani munkatársak mellett ezeken a megbeszéléseken, segítő szakemberek (pszichológus, szociális munkás) is részt vesznek, olyan civil szervezetek részéről, akik egyébként is kapcsolatban vannak az érintett gyermekekkel, tehát ismerik egymást, s a gyermekek megbíznak bennük.

A 2009-ben publikált gyermekvéleményen alapuló jelentés hangsúlyozottan azon a tételen nyugodott, hogy a gyermekek és fiatalok tudják azt, hogy milyen fiatalnak lenni Norvégiában és nem a felnőttek, ezért az alapvető működés része kell legyen, hogy megadják a lehetőséget számukra az aktív részvételhez annak érdekében, hogy az országban még jobb legyen felnőni. „*Annnyira érdekes megtapasztalni, hogy ezek a gyermekek mennyire kompetensek. Nemcsak a problémákat látják, hanem legtöbbször a megoldást is tudják.*”<sup>434</sup>

### 7.1.5. Monitoring

A Norvégia számára először kiadott záróészrevételében (1994)<sup>435</sup> a Gyermejjogi Bizottság kiemelte a pozitív tényezők között, hogy az ország a világon először állított fel gyermekjogi ombudsman intézményt. További ajánlást nem is fűzött hozzá.

A Bizottság második záróészrevételében (2000)<sup>436</sup> „nagyon pozitívnak” találta az ombudsman független és hatékony működését. S konkrét javaslattal is élt. Mivel az egyezmény egyik zsinórmértékének tartott 3. cikkben foglalt, a gyermek legfőbb érdekének figyelembe vételének elvét nem látta minden esetben garantálnak a hatósági eljárások során, különösen a fogva tartott szülők gyermekei és a menedékkérő kísérő nélküli kiskorúak esetében, ezért javasolta

---

<sup>433</sup> The expert handbook. [http://barneombudet.no/wp-content/uploads/2013/09/the\\_expert\\_handbook.pdf](http://barneombudet.no/wp-content/uploads/2013/09/the_expert_handbook.pdf) (letöltés ideje: 2014. augusztus 4.)

<sup>434</sup> The children’ hearing 2009: Children in Norway had their say. 2.o. [http://barneombudet.no/wp-content/uploads/2013/09/rapport-barn-sa-ifra\\_eng\\_final.pdf](http://barneombudet.no/wp-content/uploads/2013/09/rapport-barn-sa-ifra_eng_final.pdf) (letöltés ideje: 2017. május 18.)

<sup>435</sup> UN CRC Committee concluding observations, Norway. CRC/C/15/Add.23, 25 April 1994.

<sup>436</sup> UN CRC Committee concluding observations, Norway. CRC/C/15/Add.126, 28 June 2000.

Norvégiának, hogy a hatékonyabb eljárások kidolgozása érdekében egyeztessen az ombudsmannal és kérje ki szakértők és civil szervezetek véleményét.

A harmadik zárószerevételeben (2005)<sup>437</sup> előzőektől eltérően viszont a Bizottság komoly aggodalmát fejezte ki az ombudsman intézmény minisztériumi kapcsolódása (fenntartói függése) miatt, amely korlátozza tevékenységének hatékonyságát. Ajánlást fogalmazott meg Norvégiának, hogy erősítse meg az ombudsman függetlenségét. Elismeréssel adózott ugyanakkor az ombudsman munkájának, amelyet az iskolai erőszak jelenségének felszámolására tett, elsősorban oktatási-figyelemfelhívó programjaival.

2009-ben a norvég gyermekjogi ombudsman önálló jelentést<sup>438</sup> nyújtott be az ENSZ Gyermekjogi Bizottságához, amelyhez csatolta a fentebb részletezett, gyermekek véleményét tartalmazó külön jelentését<sup>439</sup> is, amelynek elkészítésében 59 fő, 11 és 18 év közötti gyermek mellett a norvég Save the Children<sup>440</sup> és a Norvég Gyermek és Ifjúsági Tanács is részt vett.

Először az ország történetében, 2010. október 12-én, az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának delegációja a norvég fél meghívására országlátogatást tett, amelynek keretében a gyermekrésztvételi jelentésben résztvevő gyermekekkel személyesen is találkozott.

A Bizottság 2010-ben kiadott zárószerevételeiben<sup>441</sup> üdvözölte a vonatkozó jogszabály ombudsmani mandátumra vonatkozó módosítását, azonban problémásnak találta, hogy még mindig nem fogadták el azt a módosítást, amely felhatalmazná az ombudmant a gyermekjogokat érintő egyéni panaszok elbírálására. Ennek mielőbbi elfogadását ajánlásban sürgette.

2016-ban a Gyermek- és Egyenlőségügyi Minisztérium koordinációja mellett Norvégia benyújtotta soros országjelentését a genfi testületnek.<sup>442</sup> Az országjelentés kitér arra, hogy a jogalkotó megvizsgálta a bizottsági ajánlást arra vonatkozóan, hogy a gyermekjogi ombudsman

---

<sup>437</sup> UN CRC Committee concluding observations, Norway. CRC/C/15/Add.26321, September 2005.

<sup>438</sup> The Ombudsman for Children in Norway. Supplementary Report to the UN Committee on the Rights of the Child 2009. [http://barneombudet.no/wp-content/uploads/2013/09/supplementary-report-to-the-un\\_english.pdf](http://barneombudet.no/wp-content/uploads/2013/09/supplementary-report-to-the-un_english.pdf) (letöltés ideje: 2014. augusztus 4.)

<sup>439</sup> The children's hearing. Children in Norway had their say. [http://barneombudet.no/wp-content/uploads/2013/09/rapport-barn-sa-ifra\\_eng\\_final.pdf](http://barneombudet.no/wp-content/uploads/2013/09/rapport-barn-sa-ifra_eng_final.pdf) (letöltés ideje: 2014. augusztus 4.)

<sup>440</sup> Save the Children Norway (2005): Children's Ombudsman. Save the Children Norway's experiences with supporting and cooperating with independent institutions protecting children's rights. (letöltés ideje: 2016. október 10.)

<sup>441</sup> UN CRC Committee concluding observations, Norway. CRC/C/NOR/CO/4, 3 March 2010.

<sup>442</sup> <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/bld/rapport-fns-barnekonvensjon-2016.pdf> (letöltés ideje: 2018. május 29.)

kapjon mandátumot egyedi panaszok vizsgálatára, ugyanakkor azt nem találta megalapozottnak, véleménye szerint független gyermekjogi intézményként a gyermekjogi őr (*watchdog*) szerepet erősítve, véleményeket adhat, de nem kvázi hatóságként járhat el a jövőben sem.

2017-ben a gyermekjogi ombudsman ismét önálló kiegészítő jelentést nyújtott be az 5-6. országjelentés mellé.<sup>443</sup> A jelentés rögzíti, hogy Norvégiában jó élni a legtöbb gyermek számára, és a társadalomban konszenzus van abban, hogy a gyermekek életkörülményeinek javítása prioritást kell élvezzen, amelynek érdekében Norvégia jelentős lépéseket tett a gyermekjogok implementálása terén is. A Gyermekjogi egyezmény belső jogbeli státusa megszilárdult azáltal, hogy 2003-ban a norvég jogba inkorporálták valamint, hogy 2014-ben a norvég alkotmányba gyermekjogi klauzula került. Az ombudsman ugyanakkor három területet problémásnak talált a jelentésben. Komoly aggályt fogalmazott meg arról, hogy a norvég parlament 2017 januárjában leszavazta a Gyermekjogi egyezmény Harmadik Fakultatív Jegyzőkönyvéhez való csatlakozást, a főügyész javaslatára, a szakmai szervezetek, civil szervezetek és a gyermekjogi ombudsman támogatása ellenére. Az ombudsman véleménye szerint a gyermekek jogorvoslathoz való jogukat, a panaszmechanizmusokhoz való hozzáférésüket erősíteni kell. A másik két problémás terület a gyermekek elleni erőszakkal szembeni fellépés hiátusai és az iskolai szexuális (*bullying*) jelensége.

## 7.2. Írország

### 7.2.1. Történeti, jogi háttér

Írország jelenleg hatályos alkotmányát 1973. július 1-jén népszavazással fogadták el. 1977-ben egy összpárti parlamenti bizottság javasolta először az ombudsman intézmény felállítását.

Az ombudsman nem szerepel az alkotmányban, legfontosabb jogforrása az 1980-ban elfogadott ombudsman-törvény,<sup>444</sup> amely alapján az intézmény 1984-ben kezdte meg működését. Az általános ombudsman eljárásának alapja a „jó közigazgatás”. Évente körülbelül 10.000 panaszbeadványt kezelnek.<sup>445</sup> Mellette hozták létre az ezredfordulót követően a gyermekjogi

---

<sup>443</sup> The Ombudsman for Children in Norway. Supplementary Report to the UN Committee on the Rights of the Child 2017. <http://barneombudet.no/wp-content/uploads/2018/02/The-Ombudsman-for-Children-in-Norway-Supplementary-Report-to-UN-2017.pdf> (letöltés ideje: 2018. május 29.)

<sup>444</sup> Ombudsman Act 1980, Act of 14 July 1980 as amended by the Ombudsman Act 2004. <http://www.irishstatutebook.ie/eli/1980/act/26/enacted/en/html> (letöltés ideje: 2017. május 17.)

<sup>445</sup> <http://www.ombudsman.gov.ie/en/>

ombudsman hivatalát, de mellettük számos ún. parlamenten kívüli ombudsman is működik (például honvédelmi erők, pénzügyi szolgáltatások, nyelvi-és nyugdíjügyi ombudsmanok).<sup>446</sup> Érdekességként említendő, hogy 2003 és 2013 között EMILY O'REILLY volt az első női ír ombudsman, s akinek hivatali ideje alatt az ombudsman szerepe kibővült, így az magában foglalta a fogyatékkal élők védelmét is. O'REILLY-t 2013. október 1-jétől Európai Ombudsmannak választották, ekként személyében ő az első női Európai Ombudsman is.<sup>447</sup> Eredetileg a gyermekjogi ombudsman hivatalát a gyermekjogokkal kapcsolatos alapjogsértéseket érintő panaszok kivizsgálására hozták létre, azonban a Gyermekjogi egyezményből fakadóan fokozatosan a gyermekjogok általános népszerűsítése és a jogtudatosítás is feladatává vált. 1996-tól kezdődően számos szakértő és szervezet lobbizott az önálló intézmény felállításáért, amelynek törvénybe foglalásáig végül az ír parlament két házának 2002-ben történt jóváhagyásáig várni kellett.<sup>448</sup>

### 7.2.2. A gyermekjogok alkotmányos helyzete

Írországbán a gyermekek alkotmányos helyzetének megfelelő rendezésére szinte napjainkig kellett várni. Az 1937-es alkotmányban, a gyermekek (különösen a gyermekek, mint jogok birtokosai) korlátozott elismeréssel bírtak, annak a társadalmi percepciónak eredményeképpen is, hogy a gyermekek a szülői joggyakorlás és tárgyai és kötelezettségek alanyai, semmint autonóm jogbirtokosok.<sup>449</sup> Az alkotmány családról és oktatási jogokról szóló rendelkezései (40-44. cikkek)<sup>450</sup> erőteljesen tükrözték a katolikus tanokat és pápai enciklikákat (mások mellett a Quadragesimo anno-t) az ország meghatározó vallásossága nyomán. Az 1990-es és 2000-es években azonban egyre erősödött az a társadalmi és politikai igény, hogy a gyermekjogok megerősítést nyerjenek az alkotmány szövegében is. Mindezt tovább táplálták a napvilágra került súlyos gyermekbántalmazás ügyek (amelyek botrányt kavaro esetei érintették a katolikus

---

<sup>446</sup> Lásd bővebben: BRIGITTE KOFLER: Írország. In: GABRIELE KUCSKO-STADLMAYER (Szerk.): Európai ombudsman-intézmények. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010. 177-185.o.

<sup>447</sup> <https://www.ombudsman.europa.eu/resources/otherdocument.faces/en/50733/html.bookmark> (letöltés ideje: 2017. május 17.)

<sup>448</sup> Ombudsman for Children Act, Number 22 of 2002.

<https://www.oco.ie/wp-content/uploads/2014/03/OCOAct5June13.pdf> (letöltés ideje: 2017. május 17.)

<sup>449</sup> AOIFE NOLAN: The Battle(s) over Children's Rights in the Irish Constitution. In: *Irish Political Studies*. Routledge. 2007. 501-502.o.

<sup>450</sup> Constitution of Ireland.

[http://www.taoiseach.gov.ie/eng/Historical\\_Information/The\\_Constitution/Bunreacht\\_na\\_h%C3%99ireann\\_October\\_2015\\_Edition.pdf](http://www.taoiseach.gov.ie/eng/Historical_Information/The_Constitution/Bunreacht_na_h%C3%99ireann_October_2015_Edition.pdf) (letöltés ideje: 2017. május 17.)

egyházat is, s több száz pap ellen indult büntetőeljárás).<sup>451</sup> Az eseteket feltáró jelentések és a gyermekbántalmazások kivizsgálására létrehozott bizottság is úgy találta, hogy az állami szervek megfelelő és hatékony reakciója azért is maradt el részben vagy teljesen, mert attól (is) féltek, hogy az esetek kapcsán szükséges intézkedések az alkotmányban rögzített szülői jogokba való beavatkozást jelentenének.

Az Alkotmányt Felülvizsgáló Bizottság már 1996-ban ajánlást fogalmazott meg a gyermekjogok vonatkozásában. Kimondta, hogy bizonyos gyermekjogok kifejezett rögzítésére van szükség, amely a „családi élet” bírósági értelmezésére is befolyással bír:

- a.) a gyermeknek joga van születését követően azonnal az anyakönyvezéshez és a névhez;
- b.) amennyire lehetséges, a gyermeknek joga van a vérszerinti szülei megismeréséhez, amely a gyermek érdekében eshet további törvényi szabályozás alá;
- c.) amennyire lehetséges, a gyermeknek joga van a szülei általi gondoskodáshoz;
- d.) a gyermeknek joga van a jólétét figyelembe vevő neveléshez.

A bizottság rögzítette azt is, hogy kifejezetten rendelkezni kell arról is, hogy a gyermeket érintő valamennyi tevékenység során – legyen az bármely törvényhozási, jogalkalmazási vagy más hatósági, igazgatási eljárás és döntés – a gyermek legfőbb érdekeit kell elsősorban figyelembe venni. A bizottsági reformjavaslat ekkor még nem kapott alkotmányos megerősítést.

Elhíresült bírósági eset, a *Baby-Ann-ügy*, amely gyermekjogi relevanciája és az alkotmányos reformhoz való hozzájárulása miatt érdemel némi kitérőt. 2004-ben „Baby Ann”-ről vérszerinti – nem házasságban élő – szülei lemondtak, s ezzel a kislány örökbeadhatóvá vált születését követő egy héten belül. Ann két éven keresztül az örökbe fogadni szándékozó nevelőszülőknél élt. A vérszerinti szülők összeházasodtak időközben, majd bejelentették igényüket a kislány nevelésére. Ezzel az örökbefogadási eljárás megszakadt, a gyermeket ténylegesen nevelő, s a kisgyermekkel egyre szorosabbá váló kötődést kialakító nevelőszülők jogot vesztek, s perre mentek a kislány neveléséért. A Legfelsőbb Bíróság végül a vérszerinti szülőknek ítélte a gyermeket. A gyermekjogok alkotmányban foglalásáért küzdő nagy gyermekjogi szervezet, a Children’s Rights Alliance vezetője úgy fogalmazott az ügy kapcsán, hogy „*a vérszerinti szülők és a leendő örökbefogadó szülők közötti küzdelem a két éves Baby Ann-ért, emberi tragédia minden érintett számára. Ennek az ügynek nincsenek nyertesei. Azontúl, hogy a legnagyobb*

---

<sup>451</sup> Benedek pápa 2010-ben az ír katolikus egyházhoz is írt levelet, amely először emelt szót a gyermekek ellen katolikus papok által elkövetett szexuális bántalmazások ellen. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8577740.stm> (letöltés ideje: 2017. május 17.)

*vesztes, a gyermek maga, akinek a jogait nem vette és nem is tudta figyelembe venni a Legfelsőbb Bíróság.*”<sup>452</sup>

2006-ban összpárti parlamenti bizottság jelentést publikált a családi élet kérdéseinek alkotmányos rendezéséről, amelyben módosítást javasolt a hatályos alkotmányba, kimondva, hogy valamennyi gyermek a törvény előtt egyenlőnek számít, függetlenül születésétől, nemétől, faji vagy vallási hovatartozástól. Továbbá azt is javasolta alkotmányos szintre emelni, hogy minden olyan esetben, amikor a gyermek jól-léte úgy kívánja, tekintetbe kell venni a gyermek legfőbb érdekeit.

2007-ben választási év köszöntött be, amelynek során valamennyi induló párt választási programjában ígéretet tett a gyermekjogokra vonatkozó alkotmánymódosításra és az ehhez szükséges népszavazás kiírására. A választásokat követően felállt egy parlamenti bizottság, amely az új törvényt módosítási javaslatot volt hivatott előkészíteni. A folyamat során számos meghallgatást, vitát tartottak és jelentéseket készítettek, majd javaslatukat 2010-ben publikálták. Két nappal a népszavazás előtt, a *McCrystal kontra Minister for Children*-ügyben a Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy a kormány alkotmányt sértett azzal, hogy közpénzt használt fel a népszavazásra vonatkozó tájékoztató kampány során – az igenek javára; hivatkozva egy 1995-ös Legfelsőbb Bírósági döntésre, amely a hasonló tevékenység során a pártatlanság követelményét mondta ki.<sup>453</sup> A döntést követően a kormányzat módosította kifejezetten a népszavazás okán életre hívott tájékoztató honlapját is.<sup>454</sup>

A 2012. november 10-én – viszonylag alacsonynak számító részvétel (33, 49%) mellett – tartott népszavazáson („*Children’s referendum*”) az igenek győztek végül, 58-42% arányban. Az igenek mellett kampányoló Children’s Rights Alliance üdvözölte az eredményt és az alkotmány 31. módosítását. „*Történelmi jelentőségű nap ez, amely bizonyította, hogy az ír állam képest annak jogi megteremtésére, hogy a sérülékeny gyermekek és családjaik nagyobb támogatást kaphassanak.*” A konzervatív miniszterelnök ENDA KENNY úgy fogalmazott, hogy most először ismeri el az Alkotmány „*a gyermekeket saját jogaik birtokosaként... a módosítás elfogadása segíteni fog, hogy a gyermekkor valamennyi gyermekünk számára jó, biztonságos és szeretettel körbevevő időszak legyen. Ugyanakkor reményt, biztosítékot és bizalmat hoz a szülőknek, nevelőszülőknek és a sérülékeny gyermekeknek.*”

---

<sup>452</sup> Lásd bővebben erről: Children’s Rights Alliance: Baby Ann judgement is a clear example of why we need a referendum on children’s rights.

[https://www.childrensrights.ie/sites/default/files/press\\_materials/files/BabyAnnJudgRefNeeded131106\\_0.pdf](https://www.childrensrights.ie/sites/default/files/press_materials/files/BabyAnnJudgRefNeeded131106_0.pdf) (letöltés ideje: 2017. május 16.)

<sup>453</sup> Children’s referendum set to proceed despite court ruling. <http://www.irishtimes.com/news/children-s-referendum-set-to-proceed-despite-court-ruling-1.747597> (letöltés ideje: 2017. május 17.)

<sup>454</sup> <http://www.childrensreferendum.ie/> (letöltés ideje: 2018. május 22.)

Az igenpárti gyermekjogi ombudsman meglehetősen csalódott volt az alacsony részvétel miatt, és úgy fogalmazott, hogy „*idővel valószínűleg jobban realizáljuk és megértjük a mai nap fontosságát... Ez egy igazán fontos nap a gyermekek számára.*” A nemek melletti hangok elsősorban a kormányzatot kritizálták a kampány alatt is, s az eredményt követően is fordultak a népszavazás eredményét megtámadva a Legfelsőbb Bírósághoz, hivatkozva a fentebb említett közpénz-felhasználási kampány egyoldalúságára. A bíróság azonban ezt elutasította.<sup>455</sup>

Az Alkotmány a népszavazást követően 2015. április 28-án hatályba lépett új, 42 A. cikke rögzíti:

„1. Az állam elismeri és megerősíti a gyermekek természetes és elvülhetetlen jogait, és amennyire csak lehetséges, jogszabályai védik és érvényesítik ezeket a jogokat.

1. 1° Kivételes esetekben, ahol a szülők - családi állapotuktól függetlenül - elmulasztják gyermekeikkel szembeni kötelességüket oly mértékben, hogy gyermekeik biztonságát vagy jólétét veszélyeztetik, az állam a közjó védelmezőjeként a törvény által biztosított arányos eszközökkel törekszik a szülők helyettesítésére, mindvégig szem előtt tartva a gyermekek természetes és elvülhetetlen jogait.

2° Jogszabályi rendelkezések alapján a gyermekek örökbefogadhatóvá válik, amennyiben a szülők a gyermekkel szembeni kötelességüket előírt időtartam alatt elmulasztottak és amennyiben a gyermek legfőbb érdekei megköveteli.

2. A gyermekek örökbefogadását és örökbefogadására irányuló önkéntes elhelyezést törvény írja elő.

3. 1° Jogszabályban kell rendelkezni arról, hogy valamennyi eljárás során – amikor
  - i. az állam a közjó védelmezőjeként annak érdekében jár el, hogy megelőzze a gyermekek biztonságának és jólétének sérelmét, vagy
  - ii a gyermek örökbefogadására, gyámságára vagy az ahhoz való hozzáférésre vonatkozóan,

a legfontosabb szempont a gyermek legjobb/legfőbb érdeke legyen.

2° Jogszabályban kell rendelkezni annak biztosítása érdekében, hogy amennyire csak lehetséges, az e szakasz 1°-ban említett eljárásokban, minden olyan gyermeket illetően, aki képes saját véleményét kialakítani, véleményét korának és érettségének megfelelően meg kell hallgatni és figyelembe kell venni.”

### 7.2.3. Alapjogvédelem (feladat-, hatáskör)

Az önálló Gyermekjogi Ombudsman Hivatalát (Ombudsman for Children’s Office, OCO) 2004-ben törvényi felhatalmazás (a gyermekjogi ombudsmanról szóló 2002. évi 22. törvény) alapján hozták létre.<sup>456</sup> A hivatalban jelenleg 15 fő dolgozik, ugyanakkor bizonyos speciális szaktudást igénylő feladatok esetén, külső szakértőt is szerződtetnek. Az intézmény országos hatáskörrel dolgozik, fővárosi székhellyel.

<sup>455</sup> <http://liveblog.irishtimes.com/cb1c23814c/LIVE-The-Children%27s-Referendum/> (letöltés ideje: 2017. május 17.)

<sup>456</sup> <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2002/act/22/section/2/enacted/en/html> (letöltés ideje: 2017. május 4.)



Az ombudsmant az államfő jelöli, egy olyan – az országban is abszolút innovatívnak számító - kiválasztási folyamat során, amelyben a gyermekek aktív szerepet játszanak. A hivatal betöltésére nyílt – online és nyomtatott sajtóban megjelent – pályázaton keresztül lehet jelentkezni, ahol a jelentkezőket 15 fős gyermekcsoportot is magába foglaló bizottság hallgatja meg. A jelentkezők közül a három legalkalmasabb jelölt nevét továbbküldi a gyermekügyért felelős miniszternek, aki továbbküldi a parlamentnek, s a parlament mindkét házának egyetértésével pedig a köztársasági elnöknek. Az ombudsman mandátuma hat évre szól, amely egyszer megújítható.

Az első ombudsman, az azóta az ír nemzeti független emberi jogi intézményként működő Emberi Jogi és Egyenlő Bánásmód Bizottság élére kinevezett EMILY LOGAN (2004-2013)<sup>457</sup> jelentősen meghatározta az intézmény tevékenységét és szerep felfogását.

Az ombudsman hivatala független intézmény, kizárólag és közvetlenül az ír parlamentnek (*Oireachtas*) felelős, elsősorban éves jelentésének benyújtásával. A törvényi felhatalmazás szerint az ombudsman bármely egyéb kérdésben is benyújthat jelentést a parlamentnek, s részt vehet a parlamenti plenáris és bizottsági üléseken is.

A hivatalhoz díjmentesen fordulhatnak közvetlenül panaszaikkal az állampolgárok, köztük a gyermekek, levélben vagy elektronikus úton. Valamennyi beérkezett panasz iktatást követően kap egy előadót. Az ügyek kezelése kapcsán az elsődleges cél a hatékony, helyi szintű megoldás megtalálása.

A törvényi felhatalmazás alapján az ombudsman bármely közigazgatási szerv, közintézmény – ideértve különösen az iskolákat és az egészségügyi intézményeket – eljárását vizsgálhatja, amennyiben felmerül annak gyanúja, hogy az intézmény tevékenysége, döntése, eljárása (1) hátrányosan érintette a gyermeket és (2) megfelelő felhatalmazás nélkül vagy nem megalapozott indokok szerint történt; gondatlanság eredményeképpen született; hibás vagy hiányos információk alapján hozták meg; diszkriminatív; nem kívánatos közigazgatási gyakorlat szerint történt vagy (3) más módon ellentétes a tisztességes és fair eljárás elvével.

Amennyiben a panasz túlmutat a hivatal hatáskörén, a panaszos ez esetben is tájékoztatást kap arról, hogy mely intézményekhez fordulhat ügyében, s amennyiben a panaszos hozzájárul, panaszát át is teszik olyan szervhez – például az általános ombudsmani hivatalhoz – amelyiknek hatásköre lehet a vizsgálat lefolytatására.

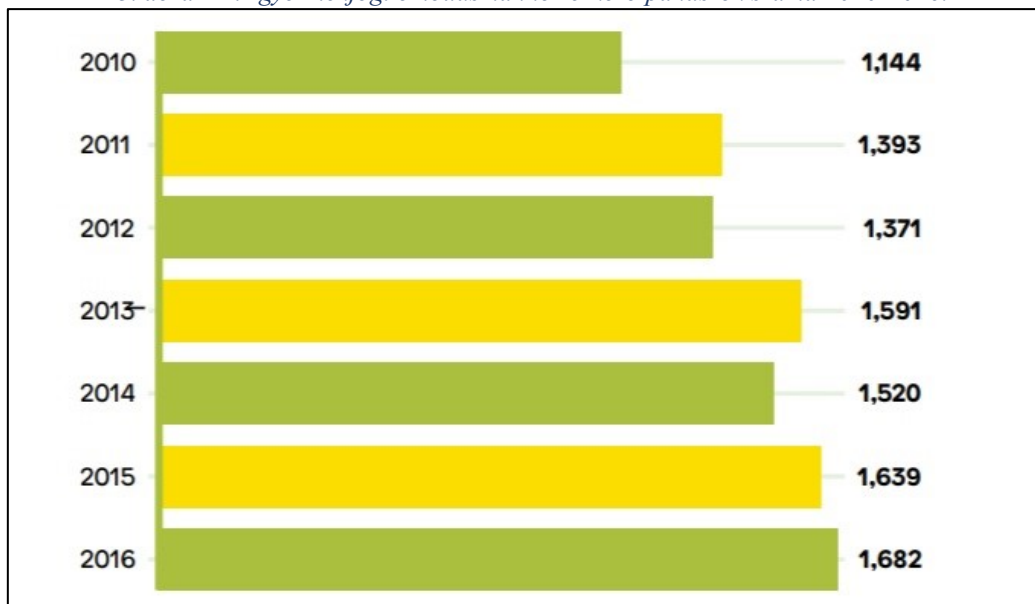
---

<sup>457</sup> <https://www.ihrec.ie/> (letöltés ideje: 2017. május 4.)



Az intézmény felállítása óta évente körülbelül 1000-1500 panasz érkezik, növekvő tendencia mellett.<sup>458</sup>

13. ábra Az ír gyermekjogi ombudsmanhoz érkező panaszok száma 2010-2016.



Forrás: OCO Annual Report, 2016.

A panaszok jelentős többségét (78 %) szülők nyújtják be, maguk a gyermekek csupán 3 %-ban fordulnak a hivatalhoz.

A legutóbbi éves jelentésben összesített panaszok döntő többsége az oktatást érinti (46%), amelyet követ a szociális, családpolitikai és gyermekvédelmi támogatási-ellátási rendszert érintő terület (23%), majd az egészségügy (17%). Az oktatást érintő panaszok vezető témái pedig a következők: kifogásolható pedagógusi viselkedéssel összefüggő eljárások kezelése; kortárs bántalmazással kapcsolatos eljárások kezelése; érdemjegyek és (kollégiumi) lakhatással kapcsolatos kérdések; panaszkezelési eljárás; beiratkozással, tanulói jogviszony felfüggesztésével, eltanácsolással kapcsolatos ügyek.

A szociális, családpolitikai és gyermekvédelmi támogatási-ellátási rendszert érintő panaszok többsége a családsegítő és gyermekvédelmi szolgálatot érintette, a gyermekvédelmi ügyek kezelésével kapcsolatban, a nem megfelelő tájékoztatást kifogásolva, a döntéshozatal átláthatatlanságát sérelmezve. De számos panasz érkezett a gyermekvédelmi szakellátás (alternatív gondoskodás) területéről; a családtámogatásokkal kapcsolatban; egyéb szociális szolgáltatás kérdésében és a kora gyermekkori ellátásokkal kapcsolatban.

<sup>458</sup> OCO Annual Report, 2016. <https://www.oco.ie/app/uploads/2017/05/OCO-Annual-Report-2016.pdf> (letöltés ideje: 2018. április 24.)

Az egészségügy területén pedig a legtöbb panasz az ambuláns ellátásra (például a szülők elégtelen tájékoztatása az elérhető szolgáltatásokról); a kórházi ellátásra; s a mentál-higiénés ellátásra vonatkozóan érkezett.

Az ombudsman kezdeményezhet hivatalból is vizsgálatot, amelynek témája az ombudsmantól függ. Jellemzőek olyan ügyekben indít vizsgálatot, amely esetekben a gyermekek és családjaik kevésbé képesek érdekeik artikulására vagy panasz megtételére; illetve ahol a vizsgálat eredményeképpen várható átfogóbb változás az adott területen (lásd például a gyermekvédelmi ellátórendszer első rendszerszintű, átfogó vizsgálatát 2010-ben).<sup>459</sup>

A gyermekjogi ombudsmanról szóló törvény 7. szakasza szerint a gyermekek jólétének és jogainak védelmében az ombudsman a következő feladatokat látja el:

- A kormány bármely miniszterének tanácsot ad a gyermekeket érintő szakpolitika kidolgozásáról és összehangolásáról;
- Ösztönzi a közintézményeket, az iskolákat és az egészségügyi intézményeket, hogy dolgozzanak ki olyan szakpolitikákat, gyakorlatokat és eljárásokat, amelyek célja a gyermekek jogainak és jólétének előmozdítása;
- Gyűjti és megosztja a gyermekek jogaira és jólétére vonatkozó információkat;
- Népszerűsíti a gyermekek jogait és ösztönzi ezeknek a jogoknak a végrehajtását;
- A nyilvánosság számára ráirányítja a figyelmet a gyermekek jogait és jólétét érintő kérdésekre;
- Információt cserél és együttműködik más országok gyermekjogi ombudsmanjaival (vagy e feladatot ellátó intézményeivel);
- Monitorozza a gyermekek jogait és jólétét érintő jogszabályokat és amennyiben szükségesnek tartja, ajánlást tesz a miniszternek a sérelmesnek talált jogszabály módosítására;
- Konzultál a gyermekekkel, valamint életkoruknak és érettségüknek megfelelően figyelembe veszi véleményüket munkája során;
- Tanácsot ad a kormány bármely miniszterének a gyermekek jogait és jólétét érintő bármely kérdésben (beleértve a jogalkotási javaslatok végrehajtásának várható hatását is);
- A gyermekek jogairól és jólétéről szóló bármely kérdésben kutatást folytathat és publikálhat.

---

<sup>459</sup> A report based on an investigation into the implementation of Children First: National Guidelines for the Protection and Welfare of Children. April 2010. <https://www.oco.ie/wp-content/uploads/2014/03/OCOinvestigationintoimplementatofChildrenFirst.pdf> (letöltés ideje: 2017. május 4.)

Az intézmény jogszabályi rendelkezéseiből következően, valamint az első ombudsman szerepfelfogásának következményeképpen egyszerre proaktív és reaktív.

A hatásköri lehetőségei között említett kutatások tárgyában elismert, külső szakértőket kért fel a hivatal több kérdésben átfogó kutatás és jelentés elkészítésére, így 2013-ban a gyermekközpontú egészségügy és az oktatás kérdésében. Egy közel 100 oldalas, 2011-ben publikált kutatásban az ombudsmanhoz érkezett gyermekjogi panaszokat elemeztette 10 választott eset alapján azzal a céllal, hogy meg lehessen határozni, az érintett állami szervek eljárásaik során milyen mértékben tartják be a Gyermekjogi egyezményből fakadó kötelező sztenderdeket. 2007-ben pedig a gyermekjogok írországi érvényesülésének akadályairól, kihívásairól készítettett kutatást.<sup>460</sup>

#### 7.2.4. Gyermekrészvétel

Az ombudsman 2004-2007 között, valamint 2007-2009 között is működtette Ifjúsági Tanácsadó Testületét (Youth Advisory Panel, YAP), amelynek munkáját külön ún. gyermekrészvételi jelentésekben tették közzé. 2009-ben az ombudsman úgy döntött, hogy a YAP helyett speciális gyermekcsoportokra koncentrál inkább, így a szüleiktől elválasztott gyermekek, büntetés-végrehajtási intézményben lévő gyermekek, hajléktalan gyermekek csoportjaira és problémáira. Emellett a hivatal a gyermekekkel való közvetlen kapcsolatát fenntartja évente kétszer, egy hetes időtartamban rendezendő, az ország minden tájáról érkező gyerekekkel folytatott konzultációval, amely meghatározott témák köré épül (egészségügy, iskolai zaklatás, stb.). Saját, gyermekjogokról szóló képzési programot is indított, és számos programot, kezdeményezést tud magáénak, amely a gyermekek véleményének megismerését célozza. Például a *Big Ballot* projektben, 2007 tavaszán az ombudsman valamennyi ír iskolát, ifjúsági központot felkért arra, hogy vegyenek részt a népszavazás-jellegű kezdeményezésében, amelynek eredményeképpen 75 000 gyerek, 500 iskolából és képzési központból fejtette ki véleményét öt témában (oktatás, részvétel, játék és rekreáció, család és gondoskodás, materiális jól-lét), amelynek eredményét 2007. november 20-án, a gyermekjogok nemzetközi napján a dublini Városházán hirdették ki. Egy másik projekt keretében 2013 szeptembere és decembere között, több mint 500, 7-16 év közötti gyermek küldte el videón véleményét a Gyermekjogi egyezményről a hivatalnak.

---

<sup>460</sup> Research commissioned by OCO. <https://www.oco.ie/education-and-human-rights/publications/research-commissioned-by-oco/> (letöltés ideje: 2017. május 17.)

A hivatal kidolgozott gyermekjogi tájékoztató és oktatási célú anyagokat gyermekekkel együtt gyermekek számára, de a közösségi médiában is aktívan jelen vannak (Twitter, YouTube).

Az „*Ehhez jogod van!*” (It’s your right)<sup>461</sup> programban a hivatal 2014-ben indította külön weboldalát, hogy felhívja a gyermekek és fiatalok figyelmet jogaikra. Az audiovizuális tartalmak segítségével a gyermekek és a fiatalok megismerhetik a gyermekjogokat és a Gyermekjogi egyezményt. Az oldalnak saját közösségi médiabeli oldalai vannak (Instagram, Facebook, Audioboom, Vimeo, Twitter).

A hivatal rendszeres *oktatási workshopokat* szervez iskolák, ifjúsági projektek és gyermekjóléti szolgálatokon keresztül érkező gyermekek számára 2006 óta, s több ezer gyermek és fiatal az egész ország területéről részt vett műhelyeiken. A műhelyek értékes lehetőséget kínálnak a hivatal munkatársai számára is, hogy tanuljanak a gyermekektől és fiataloktól, kortárs vezetőiktől, tanáraiktól és a szülőktől.

A hivatal oktatási anyagokat is fejleszt, amelyek megkönnyítik a tanárok számára, hogy a diákokkal a gyermekek jogaival kapcsolatos kérdéseket átbeszéljék. A Big Ballot kampány (2007) sikerének nyomán kidolgozták a „*Kis helyek*” (Small places, 2012)<sup>462</sup> és „*Mit mondasz?*” (What do you say?, 2010)<sup>463</sup> című programokat, amelyek angol és ír nyelven készültek az alap- és az középfokú oktatásban részt vevő gyermekek és fiatalok (és tanáraik) számára, amelyek letölthetőek a program weboldaláról is.

### 7.2.5. Monitoring

Írország első jelentéstételére 1998-ban került sor, amelyre a Bizottságtól mintegy 17 érdemi ajánlást kapott. Első záróészrevételeiben<sup>464</sup> már javaslatot tett a gyermekjogi ombudsman felállítására, vagy más olyan intézmény létrehozására, amely független és hozzáférhető módon garantálja a gyermekjogok sérelmének megfelelő orvoslását.

A második periodikus ír jelentésre 2006-ban kiadott záróészrevételeiben,<sup>465</sup> a Bizottság a gyermekjogokat érintő magasszintű jogalkotási lépések mellett (például a 2001-es gyermekügyi törvény) külön üdvözölte a gyermekjogi ombudsman felállítását (az Ír Emberi Jogi Bizottság

---

<sup>461</sup> <http://itsyourright.ie/> (letöltés ideje: 2017. május 4.)

<sup>462</sup> <https://www.oco.ie/education-and-human-rights/education-materials/small-places/> (letöltés ideje: 2017. május 4.)

<sup>463</sup> <https://www.oco.ie/education-and-human-rights/education-materials/what-do-you-say/> (letöltés ideje: 2017. május 4.)

<sup>464</sup> CRC/C/15/Add.85 4 February 1998.

<sup>465</sup> CRC/C/IRL/CO/2 29 September 2006.

létrehozásán túl). Az ombudsman hatásköri szabályozására vonatkozóan ugyanakkor aggodalmát fejezte ki bizonyos korlátozások miatt, amelyek eredményezhetik mások mellett a fogvatartott gyermekek jogaival kapcsolatos vizsgálatok akadályozását is. Ezért a Bizottság ajánlást tett a Részes Állam felé, hogy az ombudsmannal közösen tekintse át és tegyen javaslatot a hatásköri korlátok feloldására a hatékony vizsgálati jogkör érdekében. A hivatal függetlenségének biztosítása érdekében pedig azt ajánlotta, hogy a hivatalt érintő pénzügyi forrásokról közvetlenül a Parlamenten keresztül döntsenek, valamint hangsúlyozta a 2. számú Átfogó Kommentárjában foglaltak betartását.

A Bizottság 2016 márciusában adta ki a legutolsó összevont harmadik-negyedik jelentéstételi időszakra vonatkozó jelentésekre záróészrevételeit.<sup>466</sup> Az ombudsmanra vonatkozóan alapvetően a pénzügyi függetlenség kérdésében adott véleményt és hangot aggodalmának, amely szerint még inkább biztosítani szükséges az intézmény számára a finansziális függetlenséget a Párizsi Alapelveknek és a 2. számú Átfogó Kommentárnak megfelelően. Továbbá ajánlást tett a jogalkotónak a gyermekjogi ombudsmanról szóló törvény módosítására, hogy az tegye lehetővé a menekült, menedékkérő és/vagy irreguláris migráns gyermekektől érkező panaszok vizsgálatát.

Az ombudsman két alkalommal dolgozott ki önállóan és nyújtott be alternatív jelentést a Gyermekjogi Bizottságnak. Az elsőt 2006-ban,<sup>467</sup> amely az 1998 óta történt jogalkotási és jogalkalmazási lépésekre és hiányosságokra koncentrált több mint 60 oldalon keresztül, kiemelt figyelmet szentelve a gyermekjogok alkotmányos helyzete rendezésének hiányának problémájára, valamint hatásköri korlátaira bizonyos fogvatartási helyszíneken és a menekültügyi hatóság eljárásában. 2015-ben benyújtotta második alternatív jelentését,<sup>468</sup> amely a jogalkotási kérdések kapcsán ismét kiemelten kezelte az alkotmány kérdését. Az ombudsman a parlamentnek is nyújtott be külön egy jelentést a 31. alkotmánymódosítás kapcsán<sup>469</sup>, erre is referálva jelentésében úgy értékelte a módosítást, hogy habár az bizonyos területekre

---

<sup>466</sup> CRC/C/IRL/CO/3-4 1 March 2016.

<sup>467</sup> Report of the Ombudsman for Children to the UN Committee on the Rights of the Child on the occasion of the examination of Ireland's Second Report to the Committee April 2006. <https://www.oco.ie/wp-content/uploads/2014/03/ReportonexaminationofirelandssecondreportApril20061.pdf> (letöltés ideje: 2017. május 17.)

<sup>468</sup> Report of the Ombudsman for Children to the UN Committee on the Rights of the Child on the occasion of the examination of Ireland's consolidated Third and Fourth Report to the Committee April 2015. [https://www.oco.ie/wp-content/uploads/2014/03/OCO\\_AltReportUNCRC\\_2015.pdf](https://www.oco.ie/wp-content/uploads/2014/03/OCO_AltReportUNCRC_2015.pdf) (letöltés ideje: 2017. május 17.)

<sup>469</sup> Ombudsman for Children's Office, Report to the Oireachtas on the Thirty-First Amendment of the Constitution (Children) Bill 2012 (Dublin: OCO, 2012).

korlátozódott csak, de fontos és értékelendő előrelépést, hogy a gyermek legfőbb érdekét és a gyermek meghallgatáshoz és véleménynyilvánításhoz való jogát alkotmányos védelem övezi immár.

2015 márciusában az ombudsman a monitoring, a jogtudatosítás és a gyermekrésztvétel feladatait egyesítette a “*A Word from The Wise*” címet viselő jelentésében<sup>470</sup>, amely a hivatalhoz forduló gyermekek (és szüleik) panaszbeadványaik “mögötti” történeteit dolgozza fel azzal a céllal, hogy valósan, a gyermekek által megélt és elmondott módon jelenítse meg a gyermekjogi jogsértéseket. A jelentést az ombudsman eljuttatta az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának is.

A gyermekjogi ombudsman 2011 óta rendszeresen és aktívan részt vesz a UPR-jelentéstételi folyamatban is,<sup>471</sup> annak kifejezett érdekében, hogy az ország általános emberi jogi helyzetének felmérésekor a gyermekjogok területe hangsúlyos helyen szerepeljen.

### **7.3. Görögország**

#### **7.3.1. Történeti, jogi háttér**

A késő hetvenes évek demokratikus konszolidációjának eredményeképpen született meg az igény a kormányzat és a közigazgatás, az állami szervek működésének átlátható ellenőrzésére és elszámoltathatóságára.<sup>472</sup> Az általános hatáskörű görög ombudsman intézményt (Görög Ombudsman Független Hatóság)<sup>473</sup> alkotmányba foglalt független intézményként végül 1998-ban állították fel – négy tematikus főosztállyal (emberi jogok, egészségügy és szociális jólét, életminőség (környezetvédelem-kulturális jogok), állam-állampolgár közti viszonyok) – elsősorban az állampolgárok és az állami szervek közötti alkotmányos jogsértések kivizsgálására és a jó közigazgatás megvalósítása illetve az állami szervek megfelelő

---

<sup>470</sup> A Word from The Wise. <https://www.oco.ie/wp-content/uploads/2014/03/A-Word-from-the-Wise.pdf> (letöltés ideje: 2017. május 17.)

<sup>471</sup> Ombudsman for Children’s Office Ireland Submission to the United Nations Universal Periodic Review Twelfth session of the Working Group on the UPR Human Rights Council 6th October 2011. <https://www.oco.ie/wp-content/uploads/2014/03/OCO-UPR-submission1.pdf>; Ombudsman for Children’s Office Ireland Submission to the United Nations Universal Periodic Review 25th Session of the Working Group on the UPR Human Rights Council April/May 2016. <https://www.oco.ie/wp-content/uploads/2014/03/OCO-Submission-UPR-2016.pdf> (letöltés ideje: 2017. május 17.)

<sup>472</sup> CHRISTOS ADAM - DR. CHRISTOS PAPASTYLIANOS: The Greek Ombudsman and other independent authorities [http://video.minipress.gr/wwwminipress/aboutgreece/aboutgreece\\_ombudsman.pdf](http://video.minipress.gr/wwwminipress/aboutgreece/aboutgreece_ombudsman.pdf) (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>473</sup> <http://www.synigoros.gr/?i=stp.en> (letöltés ideje: 2016. október 10.)

eljárásának ellenőrzése érdekében. Az első ombudsman NIKIFOROS DIAMANDOUROS politológus professzor volt, aki 2004-ig, Európai Ombudsmanná választásáig töltötte be hivatalát.

Az ombudsman-intézmény legutóbbi jogszabályi módosítása nyomán, kiterjedt anti-diszkriminációs feladatellátást kapott, amelynek eredményeképpen az ombudsman eljárhat mind az állami-, mind a magánszektor munka világát érintő területén a hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatos jogsértések esetén.<sup>474</sup>

2003 óta a közel 200 fővel dolgozó ombudsman intézményben, *a gyermekjogok védelméért külön főosztály* felel, élén *ombudsman-helyetessel*, a 2094/2003. számú törvény<sup>475</sup> alapján. Az ombudsman-helyettes stábjában 11 fő (két adminisztratív munkatárs és kilenc vizsgáló, közöttük jogász, pszichológus, szociális munkás és kommunikációs szakemberek).

Sem az ombudsman, sem helyettesei nem vonhatók jogi felelősségre, nem indulhat ellenük eljárás munkájuk során kiadott jelentéseik vagy hivataluk ellátása során megfogalmazott véleményük miatt. Az ombudsman és helyettesei semmilyen más közfeladatot nem láthatnak el, vagy más kereső tevékenységet nem folytathatnak, kivéve a felsőoktatásban való részvételt (legfeljebb rész munkaidőben).

A pedagógus végzettségű GEORGE MOSCHOS a szervezeti egység felállítása, 2003 óta töltötte be a gyermekjogi ombudsman-helyettes posztját, kétszer választották eddig újra. (2018 februárjában nyújtotta be lemondását, mert nem értett egyet az általános biztos által képviselt felfogással).

### 7.3.2. A gyermekjogok alkotmányos helyzete

A görög alkotmány több rendelkezése érinti a gyermekeket, így különösen a 21. cikk,<sup>476</sup> amely kimondja, hogy a gyermekkor (a házasság és az anyaság mellett) az állam védelme alatt áll (21.1.); valamint a nagycsaládosok, a hadi árvák és minden olyan személy, aki gyógyíthatatlan testi vagy lelki betegségben szenved, joggal bír az állam különleges ellátásához (21.2.). A 21. cikk azt is rögzíti, hogy az állam gondoskodik az állampolgárok egészségéről, és különleges

---

<sup>474</sup> <http://www.equineteurope.org/Greek-Ombudsman> (letöltés ideje: 2017. május 17.)

<sup>475</sup> Law No. 3094, 22 January 2003 on the Ombudsman and other provision. [http://www.synigoros.gr/?i=stp.en.law2477\\_97](http://www.synigoros.gr/?i=stp.en.law2477_97) (letöltés ideje: 2016. október 17.)

<sup>476</sup> The Constitution of Greece. <http://www.hri.org/docs/syntagma/artcl25.html#A21> (letöltés ideje: 2017. május 17.)



intézkedéseket hoz a gyermekek (az idősek, a fogyatékossgal élők és a rászoruló) védelmében.

A görög alkotmányban és alacsonyabb rendű jogszabályokban rögzített másik irányadó elv, amely a gyermekekre is kihat, hogy a görög államterületen (azaz nem is állampolgársághoz kötöten) faji hovatarozáson, nemén, mozgásszervi vagy értelmi fogyatékossgon, nyelven vagy társadalmi státuszon alapuló megkülönböztetés tilalma érvényes. (Alkotmány 5. cikk)

Míg az alkotmány nem foglalkozik egyebekben kifejezetten gyermekekkel vagy gyermekjogokkal, az alacsonyabb rendű jogszabályok a gyermekek jogainak védelmére és a hátrányos megkülönböztetés általános tilalmára vonatkozó alkotmányos mandátumon alapulnak.<sup>477</sup>

Ahogy az ENSZ Gyermekjogi Bizottságához 2001-ben benyújtott párhuzamos jelentés fogalmaz, „Görögországban nincs hiány a gyermekek jogait védő jogszabályokban. Amiben hiány mutatkozik, az e törvények megfelelő végre-, és betartásának hiánya. Ez szembeötlő az oktatás, vagy a fiatalokúak igazságszolgáltatása terén, vagy a gyermekmunka jelenségének napi valósága kapcsán, amikor közel 6000, 2-15 éves gyerek dolgozik az utcákön a törvényi tilalom ellenére.”<sup>478</sup>

Görögországban a tizenöt évesnél fiatalabb gyermekek az általános népesség mintegy 15,5 százalékát teszik ki, de meghatározó jelenség és napjaink új kihívása, hogy Görögország, talán más európai országnál jobban, az utóbbi években igen magas migrációs hullámokat él meg, amelynek nagy része 18 év alatti gyermek. Ennek eredményeképpen kialakulóban van egy új, több kultúrájú és több nemzetiségű társadalom, új gyermekjogi kihívásokkal. A hivatalos becslések szerint, csak 2016-ban 64000 migráns gyermek lépett az országba, akik közül 21000 maradt is, jelentős számban szülő vagy gondviselő nélkül, egyedül (ún. kísértő nélküli kiskorúként) gyermek, akiknek többségét nyitott befogadó állomásokon vagy más átmeneti szálláson próbálnak elhelyezni.<sup>479</sup>

Az elmúlt évek migrációs válságából fakadó új gyermekjogi kihívások meghatározzák az ombudsman-helyettes profilját is. 2016-ban új partnerséget épített ki az UNICEF-fel, amelynek

---

<sup>477</sup> Children’s rights: Greece. <https://www.loc.gov/law/help/child-rights/greece.php> (letöltés ideje: 2017. május 17.)

<sup>478</sup> Parallel Report on Greece’s compliance with the UN Convention on the Rights of the Child. August 2001. [https://www.crin.org/en/docs/resources/treaties/crc.29/greekhelsinki\\_ngo\\_report.pdf](https://www.crin.org/en/docs/resources/treaties/crc.29/greekhelsinki_ngo_report.pdf) (letöltés ideje: 2017. május 17.)

<sup>479</sup> [https://www.unicef.org/ceecis/Executive\\_summary\\_of\\_the\\_Report\(1\).pdf](https://www.unicef.org/ceecis/Executive_summary_of_the_Report(1).pdf) 2. oldal (letöltés ideje: 2017. május 17.)



eredményeképpen helyszíni vizsgálatokat is magába foglaló monitoringot folytatott a jelentős számú migráns gyermek helyzetének feltárására. 2016-ban, 85 helyszíni vizsgálatot folytattak le az ombudsmani hivatal munkatársai a görög szigeteken és kezdeményezésükre megalakult az Úton lévő gyermekek jogainak hálózata (Network for the Rights of Children on the Move) című koalíció, amelynek tagja 3 kormányközi és 15 nem-kormányzati szervezet, akikkel közösen igyekeznek ellenőrizni a migráns gyermekek helyzetét és bizonyíték alapú lobbít folytatni érdekében.<sup>480</sup>

Görögország 1990. január 26-án írta alá, 1993. május 11-én ratifikálta a Gyermekjogi egyezményt, 2003. október 22-én a fegyveres konfliktusban érintett gyermekekről szóló Fakultatív Jegyzőkönyvet, és 2008. február 22-én pedig a szexuális erőszak elleni Fakultatív Jegyzőkönyvet.

Annak ellenére, hogy az alkotmány nem tartalmaz explicit rendelkezést a gyermekkel szembeni erőszak vonatkozásában, érdekes gyermekjogi vita bontakozott ki a kilencvenes évektől kezdődően, amely a gyermekek testi fenyítésére vonatkozott. Az iskolákban alkalmazott testi fenyítés büntetését a törvény nem engedélyezi 1998 óta. A gyermekjogi ombudsman-helyettes, más gyermekjogi szakértők és nem-kormányzati szervezetek azonban aggódalmukat fejezték ki a tényleges polgári és büntetőjogi szankciók hiánya miatt a tanárok és a szülők általi testi fenyítéssel kapcsolatban. Jóllehet a gyermekek legfőbb (mindenek felett álló) érdekének elve áthat számos jogszabályt és különösen a gyermekek és a szülők kapcsolatáról szóló családjogi rendelkezéseket,<sup>481</sup> a szakértők véleménye szerint, a testi fenyítést a polgári törvénykönyv megengedte, amely kimondja, hogy a szülőknek jogukban áll fegyelmi intézkedéseket hozni mindaddig, amíg az ilyen intézkedésekre szükség van, és azok nem sértik a gyermekek emberi méltóságát. 2006. október 19-én azonban a görög parlament elfogadta a családon belüli erőszak elleni küzdelemről szóló 3500/2006 törvényt, amely kifejezetten tiltja a családon belüli gyermekekkel szembeni fizikai erőszakot. Akik fizikai büntetést alkalmaznak fegyelmezési módszerként, úgy tekintendők, hogy visszaélnek a szülői felügyeleti jogukkal, amely annak bíróság általi elvonását is eredményezheti.<sup>482</sup>

---

<sup>480</sup> Monitoring mechanism on the rights of children on the move in Greece. July-December 2016 Report. [https://www.unicef.org/ceecis/Executive\\_summary\\_of\\_the\\_Report\(1\).pdf](https://www.unicef.org/ceecis/Executive_summary_of_the_Report(1).pdf) (letöltés ideje: 2017. május 17.)

<sup>481</sup> The state of the children in Greece. Children in danger. UNICEF Report. 2016. <https://www.unicef.gr/uploads/filemanager/PDF/2016/children-in-greece-2016-eng.pdf> (letöltés ideje: 2017. május 17.)

<sup>482</sup> Greek Civil Code. <http://ceflonline.net/wp-content/uploads/Greece-Parental-Responsibilities-Legislation.pdf> (letöltés ideje: 2017. május 17.)

### 7.3.3. Alapjogvédelem (feladat-, hatáskör)

A gyermekjogi ombudsman-helyettes törvényben rögzített feladat-és hatásköre szerint

- eljár olyan panaszügyekben, ahol gyermekjogok sérültek - legyen az állami szerv/hatóság, helyi vagy regionális önkormányzat, közszolgáltató, jogi vagy természetes magánszemély;
- eljárhat kérelemre vagy hivatalból;
- a gyermekjogokra vonatkozó nemzetközi és nemzeti jogszabályok betartását monitorozza;
- gyermekjogi kérdésekben tájékoztatja a közvéleményt;
- együttműködik más intézményekkel;
- gyermekjogi kérdésekben javaslatot nyújthat be a kormánynak.

Az ombudsman 2012-ben alternatív jelentést nyújtott be az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának,<sup>483</sup> amelynek bevezetésében beszámolt arról is, hogy a 2003-ban felállított hivatal milyen eddigi tevékenységeket végzett. Eszerint az első 8,5 év alatt, több mint 3200 panasz érkezett hozzá. Tekintettel arra, hogy alapműködésének része a gyermekek részvétele, így rendszeresen konzultált gyermekekkel is (az alternatív jelentés benyújtásakor 382 gyermekcsoporttal). Hatáskörében áll az intézményi látogatás is, így a jelentéstételi időszak alatt 112 olyan intézményt keresett fel és több esetben folytatott le vizsgálatot, ahol gyerekek huzamosabb ideig tartózkodnak: gyermekvédelmi intézmények, kórházak, fogva tartási intézmények.

Számos más tevékenységet is végez az ombudsman a gyermekjogokról való tájékoztatás érdekében: konzultációk folytatása, nyomtatott tájékoztató anyagok kiadása, rádió-és TV-szpotok, és saját gyermekjogi honlapot is működtetni kezdett.<sup>484</sup>

Bárki – gyermek/szülő/gondviselő/rokon – fordulhat az ombudsmanhoz, aki közvetlenül vagy akár közvetve érintett gyermekjog sértésben. Az alapvetően a gyermek fizikai, lelki, mentális egészségének károsodását, elhanyagolását vagy annak kockázatát jelentő jogsértést elkövetheti tevőlegesen vagy mulasztással állami szerv, hatóság vagy közszolgáltató, természetes vagy jogi személy, amelyek vonatkozásában az ombudsman-helyettes vizsgálati jogosultsággal bír. A magánszemély vagy szervezet vizsgálatára vonatkozó hatásköre kiemeli a másik négy

---

<sup>483</sup> The Greek Ombudsman Department of Children's Rights: Paralell Report to the UN CRC Committee on the Rights of the Child. Findings and recommendations of the Independent Authority of the „Greek Ombudsman” on the implementation of Children's Rights in Greece (2003-2011), April, 2012. (Parallel report 2012) <http://www.synigoros.gr/resources/parallel-report-un.pdf> (letöltés ideje: 2016. október 11.)

<sup>484</sup> <http://www.0-18.gr/adults/promoting-children-s-rights> (letöltés ideje: 2016. október 10.)

ombudsman-helyettes közül, erősebb mandátumot biztosítva számára és egyértelmű fontos szerepet szánva a gyermekjogok intézményes védelmének.

A panaszt be lehet nyújtani személyesen a fővárosban működő irodán, emailen vagy postai úton, de a gyerekeknek lehetőségük van az ombudsman-helyettes stábjával találkozni, és a hivatal által működtetett ingyenes telefonszámon is el lehet érni a szakértőket.

Az ombudsman-helyettes kivizsgálja a panaszt, és amennyiben az állami szerv, a természetes /jogi személy által elkövetett jogsértés igazolást nyer, az ombudsman jelentésében ajánlást tesz jogsértés megszüntetésére. Ez a tevékenység természetesen ez esetben sem helyettesíti vagy írja felül az igazságszolgáltatás vagy gyermekvédelmi-szociális szakma szereplőinek feladatellátását. Az ombudsman együttműködést kezdeményezhet a releváns közszolgáltatókkal és más intézményekkel (gyermekjóléti szolgálatok, intézmények, stb.) a gyermek védelmére vagy indítványozhatja a hatáskörrel bíró igazságszolgáltatási szerv, hatóság beavatkozását a konkrét ügybe. A vizsgálat során bármely iratba betekintést nyerhet a hivatal, bizalmas tartalomra való tekintet nélkül vagy arra, hogy az egy magánszemély vagy közszolgáltatást nyújtó /állami szerv birtokában van-e a kérdéses dokumentum.

Az ombudsman-helyettes az állami szerveket érintő eljárásában, a jelentésében határidőt jelöl meg az ajánlás teljesítése nyomán megtett intézkedésekről vagy azok elmaradása esetén, ennek okairól. Az ombudsman-helyettes nyilvánosságra hozhatja, amikor megtagadják vagy elmulasztják az ajánlott intézkedés megtételét, amennyiben az indokokat nem találja kellően megalapozottnak.

Amennyiben az eljárás magánszemély ellen folyt, az ombudsman-helyettes szintén minden általa szükségesnek gondolt intézkedést ajánlásba foglalja. Jogi személy esetén határidőhöz köti az ajánlásban foglaltak megtételéről való beszámolást, ennek elmaradása esetén szintén nyilvánossághoz fordulhat.

Az ombudsman-helyettesnek és munkatársainak van jogszabályi felhatalmazása, hogy hivatalból vagy meghívásra az ország bármely, gyermekeket huzamosabb ideig ellátó intézményben helyszíni látogatást tegyenek és ott minden dokumentumhoz hozzáférhessenek. Ezek a látogatások aztán vezethetnek hivatalbóli vizsgálatok lefolytatásához, és külön jelentések elkészítéséhez vagy a kormány számára benyújtott javaslatokhoz.

Az általános ombudsman minden év márciusában beszámol a parlamentnek éves munkájáról. Az éves beszámoló elkészítéséhez saját munkájáról jelentés készítenek a helyettesek is, amely így az egységes beszámolóban kerül megtárgyalásra. Az ombudsman-helyettes rendszeresen meghívást kap különböző gyermekügyekkel kapcsolatos kérdéseket tárgyaló parlamenti

bizottsági ülésekre véleményének kikérése érdekében, egyebekben parlamenti eljárásban nem vesz részt.

Az ombudsman-helyettes évente körülbelül 800 panaszt kap (2013), amelyek száma egyre nő. A panaszban sérelmezett kérdések legnagyobb aránya az oktatással (~ 35%), az egészségüggyel és a gyermekjóléttel (~ 25%) függ össze. A gyermekjogokat érintő panaszok száma így, az összes panasz számarányának körülbelül 1 %-át teszik ki,<sup>485</sup> amelyen igyekeznek javítani a szélesebb körben történő tájékoztatással, főleg közvetlenül a gyerekek és iskolák körében.

#### 7.3.4. Gyermekrészvétel

Az ombudsman-helyettes mellett működik egy gyermekekből álló tanácsadó testület. Korábban a 20 fős testületet két évente választották meg szerte Görögországból, nyilvános jelentkezést követően. A csoport 3-4 alkalommal találkozott az ombudsman-helyetttel évente, de az erre kialakított webes felületen kialakított fórumon rendszeres volt a kapcsolattartás. Pénzügyi korlátozások miatt a korábbi működést módosították, s jelenleg egy 14-17 éves (Athénban vagy a környékén élő) gyermekekből álló 15 fős testület működik.

Az ombudsman-helyettes egyik fő csatornája az oktatás, így a gyermekjogokról való tájékoztatást is ezen a fórumon próbálja végezni legaktívabban.

Két program működik e területen:

- A „Találkozz az ombudsmannal!” program keretében az ombudsman-helyettes vagy munkatársai látogatnak el az iskolába, hogy a gyerekekkel saját környezetükben beszélgessenek a jogaikról személyesen, az ott elhangzott gyerekvéleményeket pedig igyekeznek beépíteni munkájukba.
- A „Beszélgess a jogaidról!” program során pedig az ombudsman-helyettes gyermekjogokról és az ombudsmanhoz fordulás lehetőségéről szóló kiadványt juttat el az iskolába; a kiadvány mellé kísérő levélben ötleteket, óravázlatot küldenek, hogy a pedagógust segítsék abban, hogy ezekről a kérdésekről a kiadvány alapján miként beszéljen a gyerekekkel.<sup>486</sup>

---

<sup>485</sup> CHRISTOS ADAM - DR. CHRISTOS PAPASTYLIANOS: The Greek Ombudsman and other independent authorities. [http://video.minipress.gr/wwwminipress/aboutgreece/aboutgreece\\_ombudsman.pdf](http://video.minipress.gr/wwwminipress/aboutgreece/aboutgreece_ombudsman.pdf) (letöltés ideje: 2018. május 22.)

<sup>486</sup> <http://www.0-18.gr/adults/activities> (letöltés ideje: 2017. május 3.)

### 7.3.5. Monitoring

Mint azt korábban részletesen kifejtettük, nem mindegyik független gyermekjogi intézmény készít az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága számára önálló alternatív jelentést, egy részük a részes állam által benyújtott hivatalos jelentést egészíti ki, míg mások a civil szervezetek összefogásából született alternatív jelentést.

A görög ombudsman 2008-ban életre hívott egy civil összefogást, amelynek eredményeképpen 47 civil szervezettel közösen elkészítették az első alternatív jelentést. A 2012-ben publikált jelentés alapvetően támaszkodik az ombudsman vonatkozó kérdésekben a jelentéstételi időszakban tett korábbi ajánlásaira, vizsgálati megállapításaira.<sup>487</sup>

Az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága eddig két jelentéstételi ciklusban adott ki záróészrevételt Görögország számára. Az elsőt 2002-ben<sup>488</sup>, amelyben megjegyezte, hogy habár léteznek különböző gyermekjogok védelmére hivatott állami szervek, ideértve a görög ombudsman hivatalát is, nincs tiszta hatásköri elhatárolódás az intézmények között, amely zavart okoz és a jogbiztonságra és a Gyermekjogi egyezmény végrehajtásának hatékony monitoringjára is negatív hatással lehet. Ezért javasolta, hogy Görögország tisztázza a hatásköröket a párizsi alapelveknek megfelelően, és biztosítsa a gyermekek könnyű és számukra megfelelő módon és eljárásban történő hozzáférést az egyéni panaszmechanizmusokhoz is.

A második záróészrevételt 2012-ben kapta az ország,<sup>489</sup> amelyben a Bizottság kifejezetten üdvözölte az ombudsmani hivatalon belüli átszervezést, és a gyermekjogi ombudsman-helyettes intézményének felállítását és elismeréssel adózott tevékenységének is a gyermekjogi monitoring során. Ajánlást a feladatellátáshoz szükséges megfelelő forrás biztosítására tett.

## 7.4. Hollandia

### 7.4.1. Történeti, jogi háttér

A holland alkotmány (*Grondwet*) 1814 óta van hatályban, mai modern formájának megalapozására 1983-ban történt módosítással került sor.<sup>490</sup>

Az 1981-ben törvénnyel létrehozott országos hatáskörű ombudsman<sup>491</sup> általános mandátummal rendelkezik minden közigazgatási szerv eljárásának alkotmányos vizsgálata felett. Nagy

---

<sup>487</sup> Paralell report to the UN Committee on the Rights of the Child (2012) <https://www.synigoros.gr/resources/parallel-report-un.pdf> (letöltés ideje: 2018. május 29.)

<sup>488</sup> UN CRC Committee concluding observations, Greece. CRC/C/15/Add.170, 2 April 2002.

<sup>489</sup> UN CRC Committee concluding observations, Greece. CRC/C/GRC/CO/2-3, 13 August 2012.

<sup>490</sup> JOACHIM STERN: Hollandia. In: GABRIELE KUCSKO-STADLMAYER (Szerk.): *Európai ombudsman-intézmények*. ELTE Eötvös Kiadó. Budapest, 2010. 169-175.o.

<sup>491</sup> Wet Nationale Ombudsman, Act 35 of 4/2/1981.

városokban helyi ombudsmanok is működnek (például Amszterdamban, Rotterdamban és Hágában), ezek szabályozása, feladat-és hatásköre hasonló a nemzeti ombudsmanhoz és vele együttműködésben dolgoznak.

A következő évtizedekben nem volt valódi támogatottsága annak, hogy felállítsanak egy önálló gyermekjogi ombudsmant, a kormányoknak az volt az álláspontja, hogy a létező ombudsmani intézményen belül is megfelelően ellátható a gyermekek jogainak védelme. Számos civil szervezet és szakértő érvelt az intézmény felállítása mellett, többek között egy gyermekjóléti szervezet (Stichting Kinderpostzegels Nederland) folytatott kutatást annak tárgyában, hogy a gyermekek és fiatalok jogérvényesítésére milyen lehetőségeik vannak a helyi és regionális szinteken („Kom Op-project”), amely annak nem elégséges voltát eredményezte.<sup>492</sup>

A Képviselőház 2001-ben tanulmányt készíttetett a gyermekjogi ombudsman hasznosságáról és lehetséges feladatairól, amely jelentés alapjául szolgált az igazságügyi és egészségügyi-, jóléti-, sportügyi tárca munkájának, amely javaslatot tett a nemzeti szinten működő gyermekjogi ombudsman felállítására. E javaslatban elsődleges feladatul, az ENSZ Gyermekjogi egyezményének teljeskörű végrehajtásának ellenőrzését és népszerűsítését jelölték meg a következő feladatellátás mellett:

- Éves jelentés készítése az ENSZ Gyermekjogi egyezmény végrehajtásáról és annak monitoringja az állami szervek és a nyilvánosság tájékoztatása mellett;
- Az ENSZ Gyermekjogi egyezményében foglalt jogok megsértése esetén azok kivizsgálása és elemzése, a kapcsolódó adatgyűjtéssel;
- Az ENSZ Gyermekjogi egyezményének megfelelő végrehajtásáról megkeresésre vagy hivatalból tájékoztatás nyújtása és tanácsadás bármely állami és kormányzati szervnek.

2001 decemberében a munkáspárt (Partij van de Arbeid) és a D’66 törvényjavaslatot nyújtott be a gyermekjogi ombudsman kinevezéséről, kisebb módosításokkal a fenti tervezetben foglalt feladatellátás szorgalmazása mellett (például tanácsadás csak a gyermekekre hatással lévő szakpolitikai döntésekről; illetve a panaszkezelés csak nem megfelelő jogorvoslati lehetőség mellett történjen).

2002 novemberében az illetékes tárca, szakértői egyeztetést kezdeményezett számos európai gyermekjogi ombudsman részvételével intézményeik működéséről és tapasztalataikról.<sup>493</sup>

Ezt követően a parlament elfogadta a módosítást, és az általános ombudsman mellett kiemelt helyen nevesítették egyik helyettesként a gyermekjogi ombudsmant.

---

<sup>492</sup> <http://kinderrechten.nl/assets/2016/11/249.pdf> (letöltés ideje: 2017. május 18.)

<sup>493</sup> <http://kinderrechten.nl/assets/2016/11/249.pdf> (letöltés ideje: 2017. május 18.)

Az ombudsman intézmény explicit módon bekerült az alkotmányba 1998-ban. Az ombudsman jogállását és felelősségi körét tehát az alkotmány 78a. cikke állapítja meg. A nemzeti ombudsman, mint jelentős közjogi intézmény, az öt „Magas Államtanács” egyike (a Szenátus, a Képviselőház, az Államtanács és a Számvevőszék mellett). A Képviselőház hatéves időtartamra nevezi ki az ombudsmant.

Az ombudsman-törvény alapján az ombudsman vizsgálatot indíthat saját kezdeményezésére, vagy panasz alapján jár el. Az ombudsman tevékenységét pártatlanul és függetlenül látja el.

A nemzeti ombudsman feladata, hogy az állampolgárok jogait védje és garantálja a közigazgatási szervekkel folytatott eljárásuk során. Tanácsot adhat a hozzá fordulóknak, és hatásköri korlát esetén áttehet ügyeket illetékes más hatóságokhoz és szervekhez.<sup>494</sup>

Saját stratégiai szerepét a következőkben látja:

- Figyelmeztető: az ombudsman modern, ún. riadóztató szervezet, komoly szakember gárdával, aki annak alapján, hogy tudja, mit várhatnak el az államtól a polgárok, felhívja a figyelmet a jogsértésekre. Az ombudsman ösztönzi a közigazgatási szerveket és hatóságokat, hogy tartsák tiszteletben a polgárok jogait, és ennek megfelelően jobbítsák saját eljárásaikat.
- Elkötelezett és proaktív: az ombudsman proaktív a nyilvánosság felé, felvethet új témákat és kezdeményezhez vitákat. Ugyanakkor minden panaszt alaposan kivizsgál és kellő tisztelettel kezel.
- Kreatív: az ombudsman bármely problémára nyitott vitát ösztönöz, bátorítást és segítséget nyújt az állami szerveknek, kreatív megoldásokat és fejlesztéseket keresve.
- Hozzáférhető: az ombudsman mindenki számára hozzáférhető. A nyilvánossággal folytatott kommunikáció világos és átlátható, és különböző csatornákra, köztük a közösségi médiára is támaszkodik.

A gyermekjogi ombudsmant annak ellenére, hogy a nemzeti ombudsman szervezetébe tartozik, „független hivataként” definiálva 2011 áprilisában hozták létre.

#### **7.4.2 A gyermekek alkotmányos helyzete**

Az alkotmány első fejezete kiterjedt szabadság-és alapjogi rendelkezéseket tartalmaz, első cikkében kimondja az általános törvény előtti egyenlőséget és a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. Deduktív módon az egészség általános biztosítása (22. cikk) mellett a 23., oktatással

---

<sup>494</sup> <https://www.nationaleombudsman.nl/organisation> (letöltés ideje: 2017. május 17.)

foglalkozó cikk rendelkezik gyermeket érintő alapjogról, de e fejezet (és az alkotmány maga sem) tartalmaz direkt utalást a gyermekekre, mint az alapjogok különleges címzettjeire vagy védendő csoportra.<sup>495</sup>

Hollandiában hosszú tradíciója van az egymás mellett élő különböző vallási-politikai csoportoknak és intézményeinek, amely társadalmi megosztottságot is eredményezett a vallási tolerancia mellett. A szülők sok pénzt, de kevés időt áldoznak a gyermekükre, a gyermekek társadalmi helyzete megváltozott az elmúlt évtizedekben. Az országban mérhető jólét eltérő mértékben van jelen a különböző társadalmi csoportokban, amely érinti a gyermekeket is, különösen ki vannak ennek a korlátozott részesedésnek a migráns háttérű családok, vagy nem-holland állampolgárságú szülők gyermekei. Az állam mellett ezekben a helyzetekben is a nem-kormányzati szektor és a gazdasági magánszféra aktív szerepet tölt be, amely hagyományos jelenség az országban, amely érezhető a civil szervezetek aktív jelenlététől a különböző ellátások és szolgáltatások során, a vállalkozások jelentős társadalmi felelősségvállalási programjain keresztül is.

A második gyermekjogi alternatív jelentés foglalkozik részletesebben azzal a szakpolitikai környezettel, amelyben a holland gyermekek felnőnek a világ egyik leggazdagabb és legsűrűbben lakott országában.

Alkotmányos szinten ugyan külön nem, de jogszabályi szintű védelem a gyermekek (az inkább használt terminus a magasabb felső korhatárral számoló: fiatalok) számára garantált nem csupán a nemzetközi jogból fakadó kötelezettségek betartása terén, hanem alacsonyabb szinten is, amelyhez hozzáértendő a decentralizáció eredményeképpen a kiterjedt helyi szintű jogszabályokat is a 12 tartományban.

Ugyanakkor a jogalkalmazás kérdésében már jelentős hiányosságok mutatkoznak, amelyet kutatási adatok támasztanak alá az évente 50000-80000 esetre becsült (főleg családon belül történő) gyermekbántalmazások számát, vagy a jelentős számú nagyvárosokban elérhető (fiú) gyermekprostituáltak számát tekintve. Előbbire igyekezett a kormányzat választ adni, mások mellett a „Magán-erőszak – közügy” című szakpolitikai stratégiával, 2002-ben.<sup>496</sup>

---

<sup>495</sup> The Constitution of the Kingdom of the Netherlands 2008. <https://www.government.nl/documents/regulations/2012/10/18/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands-2008> (letöltés ideje: 2017. május 18.)

<sup>496</sup> <http://kinderrechten.nl/assets/2016/11/249.pdf> (letöltés ideje: 2017. május 18.)

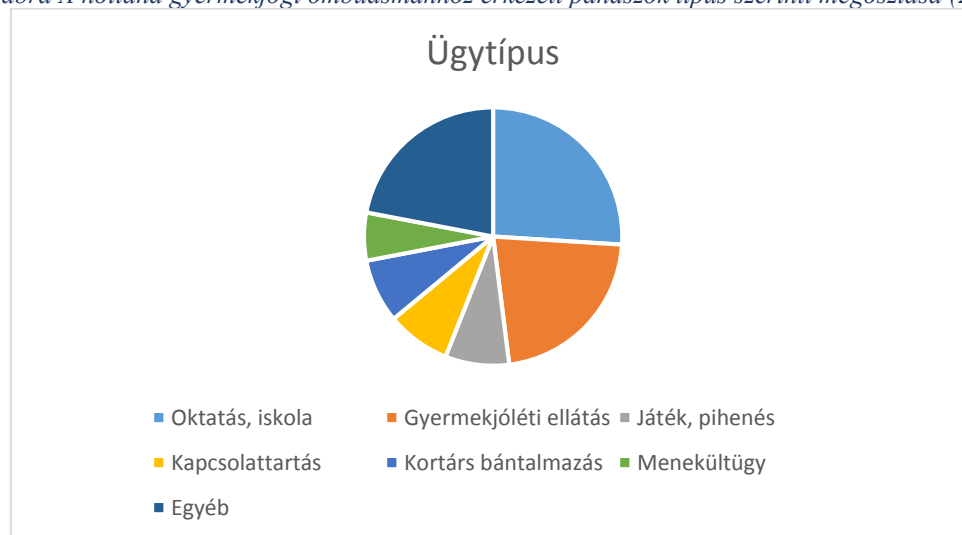


### 7.4.3. Alapjogvédelem (feladat-és hatáskör)

A gyermekjogi ombudsman és szűk stábj (hét munkatárs) aktívan figyelemmel kíséri a gyermekek jogainak érvényesülését a közigazgatási hatóságok és az oktatási-, gyermekvédelmi, egészségügyi és jóléti szolgáltatásokban tevékenykedő magánszervezetek eljárása során. Az ombudsman megkeresésre vagy általa szükségesnek ítélt esetekben tanácsot ad a parlamentnek, vagy bármely más szervezetnek. Felhívja a figyelmet a gyermekjogok védelmének szükségességére minden eszközzel. Önálló éves jelentést készít és tesz közzé, amelyet a képviselőház elé terjeszt.

Az első gyermekjogi ombudsman MARC DULLAERT 2011-től töltötte be hivatalát és mandátuma alatt számos alapvető, az intézmény arculatát meghatározó intézkedést tett (mások mellett sikerrel pályázott az ENOC rotációban forgó elnöki pozíciójára, amelynek eredményeképpen Amsterdam adott otthont az ENOC Éves Közgyűlésének 2015-ben, s fogadtak el egy gyermekek elleni erőszak témájában megfogalmazott állásfoglalást az ENSZ speciális rapportőrével közösen).<sup>497</sup> Az első évben mintegy 300 panasz érkezett, amely közül közel 30 egyedi esetre vonatkozó beadvány volt, a többsége rendszerszintű problémára utalt. A panaszosok közül pedig közel 80 esetben 18 év alatti gyermek volt a beadványozó, átlag életkoruk 12,5 év volt (a legidősebb panaszos 17 éves volt).<sup>498</sup>

14. ábra A holland gyermekjogi ombudsmanhoz érkezett panaszok típus szerinti megoszlása (2011).



Forrás: ENOC annual report, 2011..

<sup>497</sup> Joint Statement European Network of Ombudspersons for Children & Special Representative of the UN Secretary-General on Violence against Children. September 2015. Amsterdam. <https://www.dekinderombudsman.nl/ul/cms/fck-uploaded/Jointstatement.pdf> (letöltés ideje: 2017. május 17.)

<sup>498</sup> [https://www.crin.org/en/docs/FileManager/enoc/2011\\_Annual\\_Update\\_The\\_Netherlands.pdf](https://www.crin.org/en/docs/FileManager/enoc/2011_Annual_Update_The_Netherlands.pdf) (letöltés ideje: 2017. május 17.)

2016. április 20-án kinevezett új gyermekjogi ombudsman MARGRITE KALVERBOER úgy fogalmazott eskütételekor, hogy „szeretnék valamit tenni olyan gyermekekért, akiket nem látunk, például olyan gyermekekért, akiket bántalmaztak, és akiket nem ismerünk, vagy rászoruló szülők gyermekei, akik más módon vannak veszélyeztetve. Az ENSZ Gyermekjogi egyezménye kimondja, hogy a gyermek legfőbb érdekét kell elsődleges szempontként szem előtt tartani a gyermekekről hozott minden döntés során, valamint azt, hogy minden gyermeknek joga van a fejlődéshez, a meghallgatáshoz és az egyenlő bánásmódhoz. Ez az a kiindulópont, ahonnan az eseteket vizsgálni szeretném.”<sup>499</sup>

A törvényi felhatalmazás szerint a gyermekjogi ombudsman:

- a.) Tanácsot ad és tájékoztatást nyújt a gyermekek jogairól;
- b.) Megkeresésre vagy hivatalból tanácsot ad a kormánynak, a képviselőháznak a gyermekek jogaira vonatkozó jogszabályok és szakpolitikák kapcsán;
- c.) Panaszra vagy a hivatalból gyermekjogi vizsgálatokat folytat;
- d.) A gyermekek vagy törvényes képviselőik által benyújtott panaszok kezelését nyomon követi, amennyiben azokat a nemzeti ombudsmanon kívüli illetékes szervekhez nyújtották be.

#### 7.4.4. Gyermekrészvétel

Fontos felhatalmazás és jelentős lépés, hogy az ombudsman-törvény azt is rögzíti, hogy a Gyermekjogi egyezmény 12. cikkével összhangban a gyermekjogi ombudsman feladatai ellátása során a lehető legnagyobb mértékben kikéri és figyelembe veszi a gyermekek véleményét és a gyermekek érdekeit.

Az ombudsman a hivatal felállítása óta átfogó jelentéseket is publikál, amelyeknek minden esetben részét képezi a gyermekek álláspontjának megjelenítése (vagy a beérkezett panaszaik nyomán, vagy további, gyermekek bevonásával készített kutatások alapján). Ilyen jelentések készültek például a külföldi gyermekek helyzetéről (2012),<sup>500</sup> a gyermekszegénységről

---

<sup>499</sup> <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2016/margrite-kalverboer-sworn-as-ombudsman-for-children-0> (letöltés ideje: 2017. május 17.)

<sup>500</sup> Waiting for your future. Advisory report on the position of and eligibility criteria for foreign children. March 2012. <http://www.dekinderombudsman.nl/ul/cms/fck-uploaded/Engelstalige%20rapporten/2012Advisoryreportonthepositionofforeignchildrenandtheadmissioncriteria.pdf> (letöltés ideje: 2017. május 17.)

(2013),<sup>501</sup> az oktatáshoz való jogról (2013), a családegyesítésről (2013), a gyermekekkel szembeni erőszakról (2015).

A gyermekjogi ombudsman honlapjára<sup>502</sup> két korcsoportra bontva (12 év alatti és 12-18 év közötti) gyermekek és a szakemberek számára szabott tartalmakat tölt fel a gyermekjogokról és a munkájáról. A közösségi médiát ugyancsak aktívan használja (Twitter, Facebook).

#### 7.4.5. Monitoring

Az ombudsman először 2012-ben adta ki a Leideni Egyetemmel és a Holland Társadalomtudományi Kutatóintézettel közösen az ún. *Gyermejjogi Monitor* című jelentését, a holland gyermekek gyermekjogi helyzetéről.<sup>503</sup> A gyermekjogi monitoringot folytatta 2012-2016 között, annak kifejezett rögzítése mellett, hogy nem egyszerű feladat mindez, mert az adatok sokszor nem állnak pontosan rendelkezésre még az illetékes hatóságoknál sem, illetve habár összefüggő kérdésekről van szó, mégsem ugyanaz a gyermek jól-lét vizsgálata és a gyermekjogi monitoring, amelynek az indikátorait ily módon nehezebb is kidolgozni.

A nemzeti ombudsman és a gyermekjogi ombudsman is részt vesz a UPR-jelentéstételi folyamatában a nemzeti emberi jogi intézményként akkreditált Egyenlő Bánásmód Bizottság (Commissie Gelijke Behandeling) jelentéseihez való hozzájárulásukkal.<sup>504</sup>

Az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága felé történő jelentéstételi folyamatban eleinte a nem-kormányzati szervezetek koalíciójának (Holland Gyermekjogi Civil Koalíció) köszönhetően nyújtottak be alternatív jelentéseket, először az egyezmény kezdeti végrehajtását lefedő 1995-1997 közötti időszakról, majd az 1997-2003 közötti időszakról; ezekben nem vett részt az ombudsman.<sup>505</sup>

A Gyermekjogi Bizottság már első záróészrevételeiben (1999)<sup>506</sup> ajánlást tett Hollandia számára a gyermekjogi ombudsman intézmény felállítására, nem kielégítőnek tartva a rendelkezésre álló intézményi megoldásokat. 2004-ben tett második záróészrevételeiben<sup>507</sup>

---

<sup>501</sup> Children in poverty in the Netherlands. June 2013. <http://www.dekinderombudsman.nl/ul/cms/fck-uploaded/Engelstalige%20rapporten/2013ChildreninpovertyintheNetherlands.pdf> (letöltés ideje: 2017. május 17.)

<sup>502</sup> <https://www.dekinderombudsman.nl/> (letöltés ideje: 2018. május 24.)

<sup>503</sup> Monitoring Children's Rights in the Netherlands: a useful compliance tool. <http://leidenlawblog.nl/articles/monitoring-childrens-rights-in-the-netherlands-a-useful-compliance-tool> (letöltés ideje: 2017. május 18.)

<sup>504</sup> <http://www.dekinderombudsman.nl/ul/cms/fck-uploaded/2011%20UPRsubmissionTheNetherlandsMay2012doc.pdf> (letöltés ideje: 2017. május 17.)

<sup>505</sup> Growing up in the Low Countries. Children's Rights in the Netherlands The second report of the Dutch NGO Coalition for Children's Rights on the implementation of the Convention on the Rights of the Child in the Netherlands. <http://kinderrechten.nl/assets/2016/11/249.pdf> (letöltés ideje: 2017. május 18.)

<sup>506</sup> CRC/C/15/Add.114. 26 October 1999.

<sup>507</sup> CRC/C/15/Add.227. 26 February 2004.

értékelt az a tény, hogy a kormányzat tanulmányt készített a gyermekjogi ombudsman intézmény lehetséges felállításáról, és törvényjavaslat is született róla, ugyanakkor a jelentéstételkor még döntés híján sürgette a kormányt az ombudsman mielőbbi felállításáról a Párizsi Alapelveknek és a 2. számú Átfogó Kommentárjának, valamint korábbi záróészrevételeinek megfelelően, kellő pénzügyi és emberi erőforrás biztosítása mellett. Harmadik, ezidáig utolsó záróészrevételeiben<sup>508</sup> a Bizottság üdvözölte a gyermekjogi ombudsman felállítását, és javaslatot tett a Hollandiához tartozó Aruba és a Holland Antillák vonatkozásában hatásköre és illetékessége kiterjesztésére vagy egy ottani emberi jogi intézmény felállítására.

## 7.5. Magyarország

### 7.5.1. Történeti, jogi háttér

Magyarországon az ombudsman intézményét a svéd modell mintájára alakították ki a rendszerváltást követően, bevezetését a Nemzeti Kerekasztal megbeszélésein született politikai döntés alapozta meg, de már az 1989. július 6-i középszintű tárgyalásokat megelőzően is felvetődött egy kvázi-ombudsman (az Ellenzéki Kerekasztal (EKA) szóhasználatával 'politikai szószóló') felállítása.<sup>509</sup> Végül a jogi keretek alapját az utolsó, KUKORELLI ISTVÁN által „rendinek” nevezett<sup>510</sup> Országgyűlés 1989. évi alkotmánymódosítása biztosította. „*Ha már ombudsman, akkor rendes közjogi ombudsman legyen*” hangzott el 1989-ben a kerekasztal-tárgyalásokon.<sup>511</sup> Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvénnyel (Obtv.) felállított intézmény életre hívásának indoka azonos volt az alkotmánymódosítás fő céljával is: a rendszerváltás utáni politikai berendezkedés rendelkezzen minél több olyan intézménnyel, amely a végrehajtó hatalom ellensúlyozására alkalmas.<sup>512</sup> Annak ellenére, hogy az Alkotmányba is bekerült, e magas közjogi státussal bíró intézmény felállítására vonatkozó döntés a kerekasztal tárgyalások és az MDF-SZDSZ paktumnak is része volt, a törvény elfogadása után mégsem sikerült jó ideig megválasztani a jelölteket, sőt GÖNCZ

---

<sup>508</sup> CRC/C/NLD/CO/3. 27 March 2009.

<sup>509</sup> Lásd erről bővebben: HAJAS BARNABÁS-SZABÓ MÁTÉ: Az alapvető jogok húsz legutóbbi évéről – Magyarországon (1988-2008). In: Szabó Máté: Emberi jogok – alapvető jogok? Esélyek és veszélyek az ombudsman szemével. Kairosz Kiadó, Budapest. 110-127.o.

<sup>510</sup> KUKORELLI ISTVÁN: *Az Országgyűlés a többpártrendszer első évében*. In: Magyarország Politikai Évkönyve 1990. AULA DMIKK. Budapest, 1990.

<sup>511</sup> Idézi SZIKLAY (2010: 123).

<sup>512</sup> VARGA ZS. ANDRÁS: *Ombudsmanok Magyarországon*. Rejtjel Kiadó, Budapest. 2004. 9.o.

ÁRPÁD köztársasági elnök az alacsony érdeklődést mutató pártdelegációkból a jelölést is nehezen tudta csak kikényszeríteni. 1993 október 19-én a választás kudarcba fulladt, az adatvédelmi szakombudsmannak jelölt MAJTÉNYI LÁSZLÓ megválasztását az utolsó pillanatban elhalasztották, és a többi jelölt sem kapta meg a parlamenti kétharmad támogatását. „*A fiaskó egyaránt jelezte a témához kapcsolódó nagyfokú érdektelenséget és az ún. „kétharmados szindrómát”, ami az első ciklusban a Parlament munkáját oly sok esetben bénította meg.*”<sup>513</sup> Végül két év múltán, 1995 júniusában választották meg az első ombudsmanokat és állt fel közös hivataluk.

7. táblázat A magyar ombudsmanok 1995-2018.

	Állampolgári jogok biztosa (2012-től alapvető jogok biztosa)	Állampolgári jogok biztosának általános helyettese (2007-ig) *	Adatvédelmi biztos**	Kisebbségi jogok biztosa (2012-től a Magyarországon élő Nemzetiségek Jogainak Védelmét Ellátó Biztoshelyettes)	Jövő nemzedékek biztosa (2008-tól) (2012-től a Jövő Nemzedékek Érdekeinek Védelmét Ellátó Biztoshelyettes)
1995-2001	Gönczöl Katalin	Polt Péter (2000-ig)	Majtényi László	Kaltenbach Jenő	-
2001-2007	Lenkovics Barnabás	Takács Albert	Péterfalvi Attila	Kaltenbach Jenő	-
2007/08-2013	Szabó Máté	-	Jóri András	Kállai Ernő	Fülöp Sándor
2013-	Székely László	-	-	Szalayné Sándor Erzsébet	Szabó Marcel (2017-ig), Bándi Gyula

Forrás: Saját szerkesztés. \*- az általános helyettesi pozíció 2007-ben megszűnt; \*\* az adatvédelmi ombudsman intézménye megszűnt 2012-ben, s felállt a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH)

A biztos kizárólag a Parlamentnek felelős, eljárása során független, intézkedését az Alkotmány, (majd Alaptörvény) és a törvények alapján hozza meg. Feladatának ellátása során ez a tág értelemben vett függetlenség alapvető elvárás és követelmény, amely nemcsak a hatékony munkájának (értsd itt elsősorban a hatóságokat és közszolgáltatást végző szerveket érintő vizsgálatainak eredményes lefolytatása) előfeltétele és záloga, hanem széles mozgásterének, társadalmi megítélésének, elfogadottságának személyének és hivatalának szóló közbizalom-és tisztelet kulcsa is. A montesquieu-i hatalommegosztás modelljébe nem tagolható be, ellenőrző funkciójának köszönhetően kívülálló, jogállását a legmagasabb szintű normában, az

<sup>513</sup> SZIKLAY (2010: 125)

Alkotmányban/Alaptörvényben rendezte a jogalkotó.<sup>514</sup> Az ombudsmant az országgyűlési képviselővel azonos mentelmi jog illeti meg, a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés a képviselők kétharmadának szavazatával hat évre választja, egyszer újraválasztható.

Az ún. általános hatáskörű biztosi vagy (köznyelvben is elterjedt nevén) ombudsmani teendőket az állampolgári jogok biztosa látta el, mellette szakombudsmaként az adatvédelmi biztos és a kisebbségi jogok biztosa működött. 2008-tól a környezetvédelmi kérdésekért és a fenntartható fejlődésért új posztot hoztak létre a jövő nemzedékek országgyűlési biztosát.

2012 január elsejével nemcsak új Alaptörvény lépett hatályba, hanem felváltotta az Obtv.-t is az új, alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.). Az Alaptörvény 30. cikkében az alapvető jogok hatékony, egységes szemléletű és legteljesebb védelmének megteremtése érdekében egységes ombudsmani rendszert alakított ki a jogalkotó, a korábban működő általános biztos mellett működő szakombudsmani rendszer helyett. Az Alaptörvény a korábbi, klasszikusnak tekinthető svéd modell mintájára kialakított több ombudsman (állampolgári jogok-, nemzetiségi és etnikai kisebbségek jogai, adatvédelem és információs szabadság, a jövő nemzedékek /környezeti jog, környezetvédelem/ jogainak védelmével foglalkozó országgyűlési biztosok) helyett egy integrált intézmény mellett döntött, amelynek indoka lehetett, hogy az európai államok nagy részében e megoldást preferálják, az átláthatóság, hatékonyság és költségcsökkentés triásza érdekében. Az általános biztos mellett az új rendszerben is – limitáltabb hatáskörrel ugyan – de szakmai biztos-helyettesek dolgoznak a nemzetiségi jogok és a jövő nemzedékek jogainak védelmére.<sup>515</sup> 2011 óta az ombudsman ellátja az ENSZ Nemzeti Emberi Jogi Intézményének feladatát is.<sup>516</sup> (Fentebb a Párizsi Alapelveknek és a 2. számú Átfogó Kommentárnak értelmében minősül FNEJI-nek).

#### **7.5.1.2. Intézményi kísérletek az önálló gyermekjogi biztosi poszt felállítására**

Habár a kilencvenes évektől kezdődően – párhuzamosan a gyermekjogok nemzetközi védelmének erősödésével – a nemzetközi közösség egyre aktívabban támogatta a gyermekek jogainak védelme érdekében a nemzeti emberi jogvédő intézményeket, különösen a

---

<sup>514</sup> SZIKLAY JÚLIA: *Hatalommegosztás és ombudsmani intézmények az európai jogállami kultúrában*. In: HAJAS BARNABÁS–SZABÓ MÁTÉ (Szerk.): *Az ombudsmani intézmények újraszabályozása a 21. századi Magyarországon és Európában*. Országgyűlés Hivatala. Budapest, 2012. 13.o.

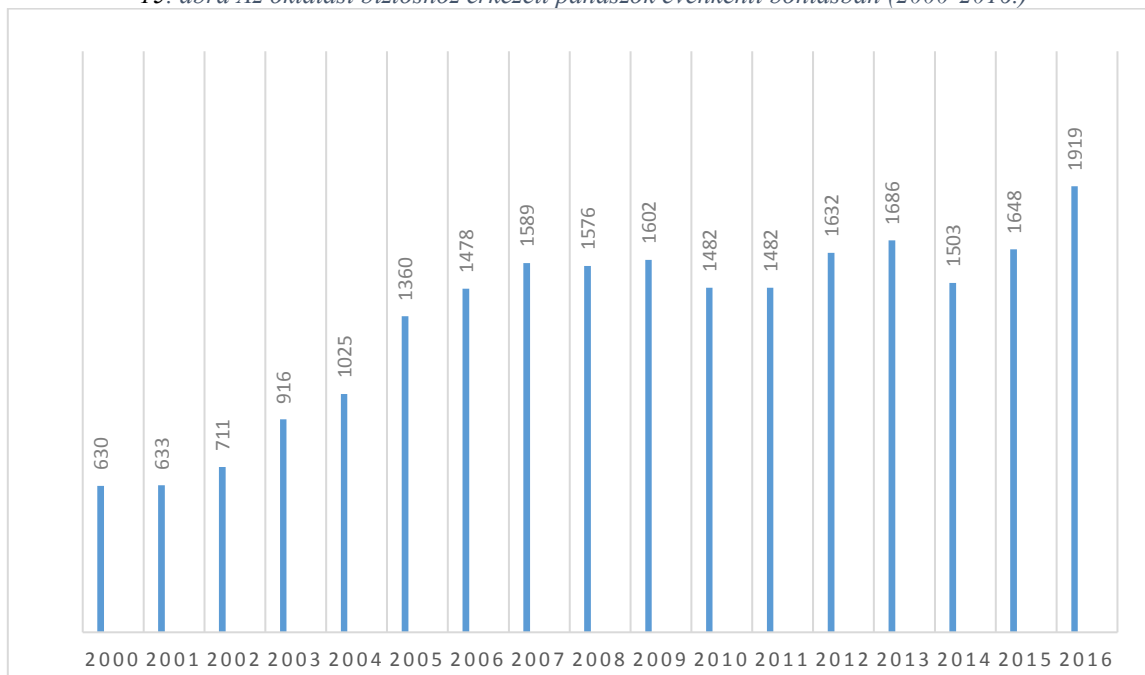
<sup>515</sup> Lásd erről bővebben: HAJAS BARNABÁS–SZABÓ MÁTÉ (Szerk.): *Az ombudsmani intézmények újraszabályozása a 21. századi Magyarországon és Európában*. Országgyűlés Hivatala. Budapest, 2012.

<sup>516</sup> Lásd az intézményi átalakulásról és az akkreditációról bővebben: HAÁSZ VERONIKA: *Hogyan lesz reaktív ombudsmanból proaktív emberi jogi biztos?* In: *Közjogi Szemle* 2011. (4. évf.) 4. szám.

gyermekjogi ombudsman intézmények felállítását, hazánkban önálló gyermekjogi ombudsmani pozíció megteremtésére nem került ez idáig sor.

Hazánkban „öszvér” intézményként jött létre az *ún. oktatási jogok biztosa*, aki bizonyos értelemben hasonló – de jóval szűkebb – feladat-és hatáskörrel bír, de főként függetlenségének hiánya okán mégsem ombudsman. Az oktatási miniszter a posztot a 40/1999. (X.8.) OM rendelettel<sup>517</sup> hozta létre a gyermekek, a tanulók, a hallgatók, a kutatók, a pedagógusok, a szülők és közösségeiket megillető, az oktatással kapcsolatos állampolgári jogok érvényesítésének biztosítására, arra az esetre, ha egy határozat, intézkedés, illetve ezek hiánya oktatási jogokat sért, illetve a jogsérelem közvetlen veszélyét idézi elő. A hivatal megszületésekor Oktatási Minisztérium (a dolgozat írásakor: Emberi Erőforrások Minisztériuma) önálló, belső szervezeti egységeként hozták létre az Oktatási Jogok Miniszteri Biztosának Hivatalát. A Hivatal élén az oktatási jogok miniszteri biztosa áll, akit az oktatásért felelős miniszter nevez ki, illetve ment fel. Az oktatási jogok biztosa működése során a minisztérium szervezetében kizárólag a miniszternek tartozik felelősséggel. Az intézmény létrehozása óta a hivatalt ugyanaz a személy tölti be, és munkája során növekvő esetszámmal foglalkozik, amelynek legnagyobb többsége közoktatást érintő problémákat sérelmez, ugyanakkor – összevetve különösen az alapvető jogok biztosának oktatási tárgyú vizsgálataival és a kapcsolódó jelentéseiben megfogalmazott ajánlásokkal – a gyermekjogsértéseknek nem vált hangos szószólójává.

15. ábra Az oktatási biztoshoz érkezett panaszok évenkénti bontásban (2000-2016.)



<sup>517</sup> <http://www.oktbiztos.hu/torveny/rendelet.html> (letöltés ideje: 2018. május 24.)

Annak ellenére, hogy már a gyermekvédelmi törvény parlamenti vitájánál is többen hangoztatták, hogy a gyermekjogok állampolgári jogok országgyűlési biztosa általi védelme nem elégséges,<sup>518</sup> 2002 őszén lehetett olvasni először arról, hogy a Gyermek-, Ifjúsági és Sportminisztérium (GYISM), illetve az Egészségügyi-, Szociális és Családügyi Minisztérium (ESzCsM) politikai államtitkárai egy esetleges *ifjúsági ombudsmani hivatal* létrehozásáról tárgyalnak. A sajtóhírek szerint a két tárca több saját tervezetet is kidolgozott, amelyek tartalmazták – többek között – a biztos jogi hatáskörének és a felmerülő költségeknek a leírását. 2003 novemberében a *gyermek-, ifjúsági és sportminiszter gyermekjogi miniszteri megbízottat* nevezett ki, aki a gyermekjogi miniszteri biztosi intézmény létrehozását volt hivatott előkészíteni.<sup>519</sup> A miniszteri megbízott mandátuma határozott ideig, 2004. július 1-jéig szólt, akkor kellett volna megkezdeni a működést az általa kidolgozott hivatalnak. Az akkori tervek szerint a gyermekjogi biztos a minisztérium szervezeti keretén belül működött volna – akárcsak az oktatási jogok biztosa és kizárólag a miniszternek lett volna felelős.

A miniszteri biztos feladatait a következőképpen állapította meg a tervezet:<sup>520</sup>

- folyamatosan figyelemmel kíséri a gyermeki jogok érvényesülését,
- összegyűjti, elemzi, értékeli és nyilvánosságra hozza a gyermeki jogok érvényesülésére vonatkozó információkat; s amennyiben azt tapasztalja, hogy a gyermeki jogok sérelmet szenvednek, jelzi a problémát a miniszternek, és javaslatot tesz a szükséges intézkedés megtételére;
- állampolgári megkeresésre felvilágosítást ad a gyermeki jogokkal kapcsolatos jogszabályi rendelkezésekről és jogérvényesítési lehetőségekről;
- megismerteti a gyermeki jogokat és erősíti a gyermeki jogok tiszteletét a társadalomban;
- feladatainak ellátása során közvetlen kapcsolatot tart a gyermekekkel, és figyelembe veszik véleményüket.
- munkája során együttműködik minden, a gyermekek nevelésével, oktatásával, ellátásával, ügyeinek intézésével foglalkozó állami és önkormányzati szervvel, továbbá a gyermeki jogok védelmével kapcsolatos tevékenységet folytató társadalmi szervezetekkel, egyházakkal, alapítványokkal, természetes és jogi személyekkel, valamint egyéb szervezetekkel.

---

<sup>518</sup> Lásd a parlamenti vitanap jegyzőkönyvét: <http://www.parlament.hu/iromany/03204ir.htm> (letöltés ideje: 2016. november 7.)

<sup>519</sup> Gyermekjogi miniszteri biztos a GYISM-nél. <http://www.ma.hu/tart/rcikk/a/0/65425/1> (letöltés ideje: 2018. május 24.)

<sup>520</sup> Egy új intézmény a gyermeki jogok védelmében: a gyermeki jogok miniszteri biztosa. GYISM, Budapest. 2004. május.



2004 elején a miniszteri megbízott megkezdte az előkészítő munkát. Megvizsgálta egyrészt, hogy Európában milyen gyermekjogi biztosok működnek, és azok milyen feladatokat látnak el a gyermekjogok érvényesülése területén, másrészt azt, hogy Magyarországon, hogyan épül fel a gyermekek jogainak védelmét biztosító intézményrendszer.<sup>521</sup> Ezt azonban már nem követte konkrét jogszabály-tervezet elkészítése. A 2004 őszén megalakuló kormányban a főhatóság elnevezése Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium lett, amelynek keretében nem működött tovább a gyermekjogi miniszteri megbízotti poszt, a miniszteri biztosi státus betöltésére pályázatot írtak ki, ahol az első forduló érdeklődő jelöltek hiányában érvénytelen volt.<sup>522</sup> Az intézmény felállításának ötlete a továbbiakban vélhetően a közelgő választásoknak esett „áldozatul” és nem került azóta sem a politikai napirendre.

### 7.5.2. A gyermekjogok alkotmányos helyzete

A gyermekek speciális védelmét deklaráló cikkelyig (Alkotmány 67.§) a rendszerváltásig kellett várni, amely a „rég” Alkotmányt módosító 1989. évi XXXI. törvény 34.§-ával iktatott be, és 1989. október 23-tól vált hatályossá. A gyermekjogok alkotmányos biztosításának kérdése sem a rendszerváltás kerekasztal-tárgyalásai során, sem pedig az alkotmánykoncepciókban nem vetődött fel önálló kérdésként. A rendszerváltást megelőzően az Alkotmány a nők egyenjogúságát szolgáló intézkedések között említette a gyermek fokozott törvényes védelmét, valamint a gyermekvédelmi intézmények rendszerét. Az 1989. évi XXXI. törvényről szóló javaslatához benyújtott miniszteri indoklás is meglehetősen szűkszavúan (a normaszöveget javarészt szó szerint megismételve) mindössze annyit tartalmaz, hogy az *„új generációk védelme érdekében fogalmazza meg a Javaslat a gyermekek jogaként, hogy minden gyermek védelemre jogosult családja, az állam és a társadalom részéről, illetőleg jogosult gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges. A szülőket elsőbbségi jog illeti meg gyermekük nevelésének megválasztásában.”* Szembetűnő különbség a korábbi alkotmányszöveghez képest, hogy önállóan, alapjogként, nem pedig pusztán a nők egyenjogúságát biztosító eszközként is szabályozásra kerültek a gyermekek jogai.

A gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát jelenleg az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése rögzíti. Alkotmányos háttérünk nem „általában” a gyermekjogokról rendelkezik, hanem a gyermek

---

<sup>521</sup> SOMODY BERNADETTE: Egy új intézmény a gyermeki jogok védelmében: A Gyermeki Jogok Miniszteri Biztosa. In: *Új Ifjúsági Szemle*, 2004. ősz.

<sup>522</sup> A gyermeki jogok miniszteri biztosát keresi a GYISM. <http://www.origo.hu/itthon/20040810agyermeki.html> (letöltés ideje: 2018. május 24.)

védelemhez való jogáról. Az ombudsmani jelentésekben rendszerint hivatkozott alapjogi háttér szerint, az Alkotmánybíróság 995/B/1990. számú AB határozatára támaszkodva „*a gyermek ember, akit minden olyan alkotmányos alapjog megillet, mint mindenki más*”, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti az Alaptörvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat, akkor is, ha a címzetti sort (szülő, állam, társadalom) a jelenlegi normaszöveg nem tartalmazza. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja (az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatában címzetti rangsorban) köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam kötelességét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére. A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében, de az alkotmányos rendelkezés nem tisztázza a felelősségi köröket, ennek mértékét és a gyermekjogok széles érvényesítését sem írja elő.

Míg a gyermekekre vonatkozó védelem megvalósításának formái magukba foglalják a vonatkozó jogi szabályozás kidolgozását, a gyermek jogainak esetleges korlátozását és a gyermek szabadságkörének biztosítását (állami be nem avatkozás által is), addig a gyermekekről való gondoskodás a család és az állam tevőleges kötelezettségeit jelenti, mégpedig a szűkebb értelemben vett szolgáltatáshoz való jogot alapozza meg.<sup>523</sup> A gyermeket a védelem tehát elsősorban a családja részéről illeti meg, a gyermekekről való gondoskodás a család és az állam feladata. A gyermeknek mind a család, mind az állam részéről alanyi joga van a gondoskodáshoz, nincs azonban alanyi joga a gondoskodás meghatározott megvalósulási formáihoz. A 79/1995. (VI.30.) AB határozat kimondta, hogy a gyermekekről való gondoskodás magában foglalja a testi fejlődés biztosítását, valamint az értelmi és erkölcsi fejlődés elősegítését is.<sup>524</sup> A korábbi Alkotmány gyermekjogi rendelkezésének (67. §)

---

<sup>523</sup> RÓZSÁS ESZTER: *A gyermekjogok tartalma, érvényesülése és védelme*, doktori (PhD) értekezés, Pécs, PTE ÁJK, 2008, 7.o.

<sup>524</sup> CHRONOWSKI NÓRA – DRINÓCZI TÍMEA – PETRÉTEI JÓZSEF – TILK PÉTER – ZELLER JUDIT: *Magyar alkotmányjog III.*, Pécs, Dialóg Campus–PTE ÁJK, 2006, 88.o.

kommentárja szerint<sup>525</sup> eredetileg és eredendően a gyermek gondozása, nevelése, védelme a szülőre hárul. Az állam – a szubszidiaritás jegyében – csak akkor lép be a szülő-gyermek viszonyba, ha a szülő nem tudja, vagy nem akarja teljesíteni kötelességeit a gyermekkel kapcsolatban, aminek következtében annak élete, neveltetése súlyos veszélybe került. Mára az állam elkötelezte magát a család támogatására is azért, hogy a szülő teljesíthesse kötelességeit a gyermek iránt. Az államnak ez a felelőssége lehetőséget ad a törvényes beavatkozásra és egyben kötelezi közvetlen helytállásra is, a védelem és gondoskodás feladatára (például állami gondoskodásba vétel).<sup>526</sup>

A biztosok minden, a gyermekeket érintő vizsgálatuk során a fenti érvelésből indulnak ki, s abból, hogy a gyermekek jogainak biztosítására is alkalmazandó általános nemzetközi emberi jogi dokumentumok mellett Magyarország 1991-ben elfogadta és ratifikálta a Gyermekjogi egyezményt. A Gyermekjogi egyezmény – figyelemmel az Alaptörvény Q. cikkére (a korábbi Alkotmány 7. § (1) bekezdésére), amely szerint a Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját – pontosítja az állam alkotmányos alapjogvédelmi kötelezettségét.

### **7.5.3. Alapjogvédelem (feladat-és hatáskör)**

Önálló gyermekjogi ombudsman intézmény híján, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvt.) 11. § (2) bekezdése az állampolgári jogok országgyűlési biztosának nevesített feladatává tette a gyermekjogok védelmét. Kimondta, hogy a gyermekek alkotmányos jogainak védelmét a maga sajátos eszközeivel segíti. Ennek értelmében az ombudsman feladata lett, hogy a gyermekek alkotmányos jogait érintő – tudomására jutott – visszaéléseket kivizsgálja, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen.

Az ombudsman gyermekjogvédelmi feladatairól eredetileg rendelkező Gyvt.-t, az Obtv. változásának megfelelően 2007-ben módosították. Korábban a törvény az állampolgári jogok országgyűlési biztosát, az általános hatáskörű ombudsmant nevezte meg e feladat címzettjének, majd ez – jelző nélküli országgyűlési biztosra változott. A módosítás következtében – az akkor még csak létrehozni kívánt környezetvédelmi ügyekért felelős, ún. jövő nemzedékek érdekeiért

---

<sup>525</sup> HAJAS BARNABÁS – SCHANDA BALÁZS: „67. § A gyermekek jogai” in JAKAB ANDRÁS (Szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*, Budapest, Századvég, 2009, 2383–2397.o.

<sup>526</sup> LÁPOSSY ATTILA: „A család, mint a gyermekjogok biztosításának elsődleges színtere – A gyermekjogi projekt 2010-es témájának alapjogi sarokkövei” *ÁJOB Projektfüzetek* 2011/1, 8.o.

felelő ombudsman felállításának előkészítése miatt is – megszűnt az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettesének posztja, mivel a jogalkotó egységesíteni szándékozott az intézményt az országgyűlési biztos gyűjtőfogalmának bevezetésével. A technikai változáson túl, ez a módosítás szimbolikus jelentőségűnek is tekinthető, hiszen a Gyvt. feladat megjelölése ezt követően valamennyi biztosra vonatkozott. Ugyanakkor a gyakorlatban a gyermekjogok védelme továbbra is az általános biztos feladata maradt – a külön biztosok által védett alkotmányos jogok (nemzeti és etnikai kisebbségek jogai, a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok nyilvánosságához való jog, majd a környezeti jog) kivételével az alapjogi katalógus minden eleme az állampolgári jogok országgyűlési biztosának hatáskörében volt.<sup>527</sup>

A 2012. január elsejével hatályba lépő ombudsmantörvény a korábbiaktól eltérően – már kifejezetten deklarálva, méghozzá első helyen jelöli meg az ombudsman kiemelt feladataként 1.§ (2) bekezdésében, hogy az alapvető jogok biztosa tevékenysége során, különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére. Mindennek következtében a jogalkotó az országgyűlési biztosra vonatkozó rendelkezést a Gyvt.-ból hatályon kívül helyezte. Az ombudsmantörvénybeli rendelkezése felett öröm mellett ugyanakkor kérdéseket vet fel a jogalkotó és a gyermekjogok alkotmányos védelmének kapcsolatáról illetve annak fontosságáról, hogy míg szintén e törvényhelyen megjelölt esetek (a Magyarországon élő nemzetiségek jogai és a jövő nemzedékeinek érdekei) ombudsman-helyettest is „kaptak”, addig az első helyre tett gyermekek nem (ahogyan a felsorolásban negyedik, leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok sem). A feladat ellátás szervezeti változásban is érzékelhető módon úgy jelent meg, hogy 2013 óta elkülönült Esélyegyenlőségi és Gyermekjogi Főosztály működik az intézményen belül a szociális jogi és gyermekjogokat érintő vizsgálatok lefolytatására.

Az általános biztos legfőbb feladata, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatos problémákat kivizsgálja, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen. Eljárását bárki – tehát gyermek is – kezdeményezheti, de hivatalból is eljárhat a tudomására jutott, valamely hatóság vagy közszolgáltatást végző szerv által okozott *alkotmányos visszaosság*<sup>528</sup> gyanújának kivizsgálására.

---

<sup>527</sup> SOMODY BERNADETTE: Az ombudsman szerepe a gyermeki jogok védelmében. In: *Családi Jog*. 2008/2. (IV. évf). 22-23.o.

<sup>528</sup> A jogszabály alapján az ombudsman által vizsgálható *hatóságnak minősül* a közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy *közszolgáltatást végző szerv* (állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv, a

Már GÖNCZÖL KATALIN első ombudsmani hivatali félévének az volt a tapasztalata, hogy a gyermekjogok nem jelennek meg igazán a beadványokban, ezért az akkori biztosok az átfogó vizsgálatokat éppen olyan területeken kezdték meg, amelyekről szembetűnően kevés panasz érkezett. A proaktivitást tehát az a tapasztalatbeli tény hívta életre, hogy a gyermekjogsértések a többi sérülékeny csoporthoz képest is kevésbé jutnak el a hivatalig.

Az ombudsman 2008-at követően mandátumának teljes ideje alatt (még az ombudsmantörvényben való külön rendelkezés híján és Gyvt. alapvetően szűkszavú felhatalmazása alapján) saját magát gyermekjogi külön-biztosként aposztrofálva, ún. gyermekjogi projektek (2008-2013) indításával fokozott figyelemmel kísérte a gyermekek jogainak érvényesülését illetve kiemelten kezelte a gyermekektől érkező, vagy jog-, érdekséremlükkel kapcsolatos panaszok vizsgálatát.

Az ombudsmannak többféle lehetősége van az alapjogi visszasságok felmérésére és vizsgálatára (1) *a hivatalához beérkező panaszok kivizsgálásának törvényi kötelezettsége révén* – amely a gyermekjogok esetében azzal a specialitással bír, hogy az intézmény felállítása óta (nemzetközi tendenciába illeszkedően) változatlanul érvényesülő tendencia, hogy legkevésbé maguk a gyermekek fordulnak az ombudsmanhoz, így a gyermekjogok területén kifejezetten gyakran használt eszköz a (2) *hivatalból indított vizsgálat*. Ekkor vagy valamilyen média hír (lásd leggyakrabban a gyermekbántalmazásról szóló híreket) kapcsán tudomására jutott probléma kapcsán kezd vizsgálatot az ombudsman, vagy saját döntése alapján választ ki egy területet, intézményt a vizsgálat tárgyául – ez 2008 és 2013 között az éves tematikus gyermekjogi projekt tárgya köré szerveződve valósult meg.

Érdemes szót ejteni egy különleges eszközről: annak ellenére, hogy a biztosi intézmény felállításának első éveiben a gyermekvédelmi törvény még nem volt hatályban, s így az ombudsman gyermekjogi munkája sem volt még nevesíthető, mégis fontos kiemelni, hogy sajátos eljárásával kiemelten eredményesen lépett fel a biztos a Budai Gyermekkorház és a Schöpf Mérei Ágost Anyavédelmi Központ tervezett megszüntetése ügyében<sup>529</sup>. A törvényi felhatalmazás alapján (3) *preventív állampolgári jogvédelem* történt. Ez az eljárás kivételes eszközként volt használható a biztosok számára, abban az esetben, ha egy sérelmes döntés nem volt orvosolható utólag. A biztos munkatársa folyamatosan részt vett a Fővárosi Önkormányzat

---

közüzemi szolgáltató, az egyetemes szolgáltató, az állami vagy európai uniós támogatás nyújtásában vagy közvetítésében közreműködő szervezet, a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet, valamint a jogszabályban előírt, kötelezően igénybeveendő szolgáltatást nyújtó szervezet.)

<sup>529</sup> [http://www.ajbh.hu/static/beszamolok\\_en/1996/besz963.htm](http://www.ajbh.hu/static/beszamolok_en/1996/besz963.htm) (letöltés ideje: 2016. október 18.)

Egészségügyi Bizottságának kérdést tárgyaló ülésein, mindezzel hozzájárulva ahhoz, hogy a két kórház nem zárták be.

A gyermekjogok és az ombudsman intézmény vonatkozásában mérföldkő volt, hogy az Országgyűlés 1997-ben elfogadta Gyvt.-t, amely az országgyűlési biztos feladatává tette a gyermekek alkotmányos jogainak védelmét. Ettől kezdődően az ombudsman kvázi gyermekjogi biztosként számottevően megnövelte a hivatalból indított vizsgálatokat is. Immár e törvény értelmében a biztos intézkedéseiről évente köteles volt beszámolni az Országgyűlésnek, s ezen általános éves beszámolója keretein belül az Alkotmány az állam ifjúságvédelmi államcéljáról szóló 16. § és a gyermekek védelméről szóló 67. §-ával összefüggésben, az összes a gyermekeket érintő ügyről külön fejezetben ad számot.

A 2012 januárjától hatályos Alaptörvény az alapvető jogok biztosáról szóló 30. cikkében rendelkezik arról, hogy az ombudsman évente beszámol tevékenységéről az Országgyűlésnek, a gyermekek védelméről pedig az Alaptörvény XVI. cikke rendelkezik.

Az ombudsmani vizsgálatok – akár panaszra, akár hivatalból indultak – elsősorban az alkotmányos rendelkezésekre és az alkotmánybírószági gyakorlatra támaszkodnak, figyelembe véve a nemzetközi egyezményekből – közöttük is kiemelt helyen a Gyermekjogi egyezményből – fakadó elvárásokat is. Ez utóbbi esetében megjegyzendő, hogy egyszemélyes intézményként a biztos személyének és érdeklődésének is függvénye, hogy milyen mértékben hivatkozik az ombudsmani jelentés a Gyermekjogi egyezményre vagy más nemzetközi iránymutatásra és felmérések eredményeire.

Nem tekinthetünk el attól a tényről sem, hogy az ombudsmant köti az Ajbt., azaz amellet, hogy – főként a gyermekjogok vonatkozásában – élhet és rendszerint él is jogon túli eszközökkel, szélesen értelmezett emberi jogi problémákat is felvet; a vizsgálatok során csak a hatásköri szabályaiból fakadó korlátok között mozoghat, és csak az alkotmányos jogsérelem gyanúját vizsgálhatja az adott közszolgáltatást végző szerv, hatóság vonatkozásában.

Időrendben áttekintve a dolgozat írásakor több mint 20 év ombudsmani gyakorlatát, kirajzolódik, hogy panasz alapján többségében a *gyámhatóságok eljárását* (különös tekintettel a kapcsolattartási ügyekre és az eljárás elhúzódására, valamint egyéb defektusaira) sérelmező, illetve *oktatási ügyeket* érintő ügyekben indult ombudsmani vizsgálat, hivatalból pedig az ombudsmanok figyelme kiemelten a családpótló, *gyermekvédelmi alap-és szakellátás intézményeire* összpontosult, amely kitűnik a gyermekotthonokat érintő számos helyszíni

vizsgálatból is, média hírek alapján pedig a *gyermekbántalmazás* eseteire (gyermekvédelmi jelzőrendszer működésére) koncentrált.<sup>530</sup>

A tematikus éves gyermekjogi projektek (2008-jogtudatosság, 2009-gyermekek elleni erőszak, 2010- család pótló ellátások, 2011-gyermekek egészséghez való joga, 2012-gyermekek központú igazságszolgáltatás, 2013-gyermekek egészséges környezethez való joga)<sup>531</sup> során is érvényesült e fent leírt tendencia, ugyanakkor az ombudsman célja ekkor a döntéshozók, a szakmai közönség és a szélesebb közvélemény figyelmének felhívása volt az adott év témájára és annak tárgyában feltárt alkotmányos problémákra. 2008-2013 között, de szórványosan azt követően is, a korábbi ombudsmani gyakorlatban sem ismeretlen, helyi-regionális állampolgári panaszfelvételre is sor került, megelátogatások szervezésével.

A valamely kisebbséghez tartozó gyermekek jogsérelem esetén (pl. roma gyerekek oktatási szegregációjának kérdése) a hatáskör megoszlik az alapvető jogok biztosa és a biztos-helyettes között, előbbi korlátozott lehetőségei okán önálló vizsgálódásra nincs lehetősége, közös vizsgálatra azonban igen.

SZABÓ MÁTÉ az általa 2008-ban indított projektek kapcsán úgy fogalmazott, hogy a helyi panaszfelvétel és a projektmódszer bevezetése *„azt a célt szolgálja, hogy az adott témában, illetve területen a nagyobb figyelem és a jobb hozzáférés révén csökkenjen a távolság a biztosi intézmény és a potenciális panaszosok (a jogsegélyre szoruló állampolgárok) között. Adataink szerint sikerült ezt a célt mind az adott témákban, mind a felkeresett megyékben, hiszen érzékelhetően nőtt a két csatorna felhasználásával beérkező panaszok száma.”*<sup>532</sup>

SZÉKELY LÁSZLÓ 2015. évi ombudsmani beszámolójában hasonlóan elődjéhez úgy fogalmazott, hogy *„tárgyévben összesen 8240 panaszbeadvány érkezett a Hivatalhoz. Ez egyrésztől sajnálatos, mert több mint nyolcezer polgártársunk érezte úgy, hogy őt valamilyen alapjogi sérelem érte, ugyanakkor számomra abban az értelemben örömdetes is, hogy ebben a magas számban mégiscsak kifejeződik a jogkereső közönség bizalma a biztos és hivatala működése iránt. Ilyen pozitív bizalmi index nélkül a biztos működése lényegében értelmét vesztené, közismert, hogy az ombudsmani eszköztár arzenáljában a nyilvánosságához fordulás lehetősége csak akkor bír valódi jelentőséggel, ha a biztost és helyetteseit (s persze az egész hivatalt) a közbizalom légköre veszi körül. A magam részéről ennek a bizalmi aurának a*

---

<sup>530</sup> Lásd az éves beszámolókat 2012-2016 között itt: <https://www.ajbh.hu/eves-beszamolok>, valamint a korábbiakat az AJBH archív honlapján itt: [http://www.ajbh.hu/eves-beszamolok-archiv/#\\_48\\_INSTANCE\\_zay8bgVWSb6D\\_%3Dhttp%253A%252F%252Fwww.ajbh.hu%252Fstatic%252Fbeszamolok\\_hu%252F](http://www.ajbh.hu/eves-beszamolok-archiv/#_48_INSTANCE_zay8bgVWSb6D_%3Dhttp%253A%252F%252Fwww.ajbh.hu%252Fstatic%252Fbeszamolok_hu%252F) (letöltés ideje: 2017. május 2.)

<sup>531</sup> <https://www.ajbh.hu/projektfuzetek> (letöltés ideje: 2018. május 24.)

<sup>532</sup> SZABÓ MÁTÉ: Ombudsmani munkánk eredményei elé. In: SZABÓ MÁTÉ: *Ki őrzi az őröket? Az ombudsmani jogvédelem*. Kairosz Kiadó, Budapest. 2010. 8.o.

*részeként értékelem a közönség felől áradó megkeresések mellett azt az öröndetes tényt is, hogy a t. Országgyűlés ismét éves rendszerességgel napirendre tűzi a Beszámoló tárgyalását, lefolytatja annak általános és részletes vitáját, majd határozatot hoz annak elfogadásáról (az elmúlt évben meggyőző többséggel).... A bizalmi légkör megnyilvánulásának értékelem, hogy a tavalyi évben elkészült 140 jelentésben megfogalmazott 274 ajánlásból a címzettek 158 kezdeményezésünket elfogadták és csak 36 esetben utasították azt el.”<sup>533</sup>*

Az éves beszámolók újabban tartalmazzák a biztosok médiamegjelenéseinek statisztikáit is, amely utal arra, hogy a hivatal számára fontos a médianyilvánosság. Ugyanakkor az elmúlt években is folytatódott az a gyakorlat, hogy a biztos és helyettesei az ajbh.hu honlapon teszik közzé megállapításaikat, vizsgálati jelentéseiket és a munkájukhoz kapcsolódó híreket, kevésbé proaktív módon kommunikálva a sajtó felé, amely a különböző ombudsmani ciklusokban eltérő szerepfelfogásra is visszavezethető.

Az ügyforgalmi statisztikák alapján a biztosok 1995 óta körülbelül 128 000 panaszt kaptak (körülbelül évente 8000 beadványt),<sup>534</sup> amelyek jelentős része a panaszos egyidejű tájékoztatása mellett elutasításra kerül, hatásköri korlátok miatt.

Az elmúlt évek alábbi statisztikai összesítése mutatja a beérkezett panaszok számát és a tárgyévben befejezett ügyek számát, amely magában foglalja a korábbi évről áthúzódó ügyeket is, valamint ezek közül a gyermekügyet érintő ügyek arányát. A korábbi évek ombudsmani beszámolóiban érintett alkotmányos jogok szerepelnek és más bontások, ezért a 2017-2014 közötti időszakhoz hasonló statisztika nem készíthető. A tendencia ugyanakkor stabilnak tetszik, azaz a befejezett ügyek csupán töredéke, gyermekjogi, gyermekvédelmi, vagy családjogi tárgyú. Mindemellett megjegyzendő (és ez más intézményekre is vonatkozó probléma), hogy nincs adat arra vonatkozóan, hány panaszt nyújtanak be gyermekek, hány éves a beadványozó. Az életkorra vonatkozó adatgyűjtés hiánya nehézséget okoz a gyermekjogi prioritások panaszok alapján történő meghatározásánál.

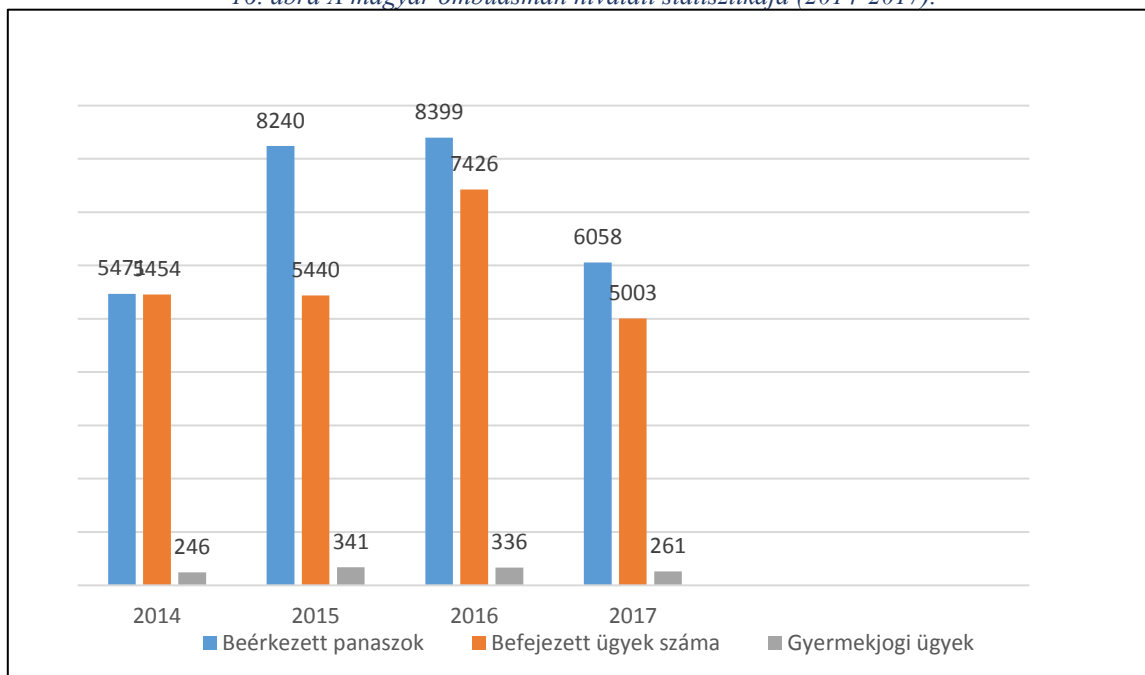
---

<sup>533</sup> Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek 2015. évi tevékenységéről. AJBH, Budapest. 2016. (továbbiakban: Beszámoló 2015)

<sup>534</sup> <http://www.ajbh.hu/ugyekhez-kapcsolodo-statisztikai-adatbazis> (letöltés ideje: 2018. május 24.)



16. ábra A magyar ombudsman hivatali statisztikája (2014-2017).



Forrás: Éves Beszámolók 2014-2017

Nemzetközi kapcsolatai áttekintve, az ombudsman 2008 óta társult tagja az ENOC-nak, valamint a gyermekjogokkal, gyermekvédelemmel foglalkozó egyik legnagyobb európai civil ernyőszervezetnek, a Eurochildnak.<sup>535</sup>

2011-ben az *Európa Tanács (ET)* kijelölte az ombudsmant nemzeti kapcsolattartónak (national focal point) az akkori Nemzeti Erőforrás Minisztérium mellett, amelynek keretében a biztos közreműködik az Európa Tanács munkájának hazai megismertetésében, az ET Egyezmények ratifikációját segítő kampányokban; amely különösen a gyermekjogi munka terén jelent nagy lehetőséget (pl. külön menüpont volt elérhető a gyermekjogi honlapon az ET tartalmi számára; valamint a biztos jelentéseiben is igyekszik a nemzetközi jogi kötelezettségek vizsgálatakor figyelemmel lenni az ET dokumentumaira), kézzel fogható eredménye ennek a kapcsolatnak, hogy a 2012. november 22-én tartott „Gyermekek központú igazságszolgáltatás – itthon és Európában” ombudsmani zárókonferenciát az ET támogatásával sikerült nemzetközi előadók Az ombudsman állandó meghívottként tanácskozási joggal részt vesz a szociális tárca, társadalmi felzárkózással és gyermekszegénységgel foglalkozó „Legyen jobb a gyerekeknek” Értékelő Bizottságának munkájában, valamint 2012-2014 között az igazságügyi tárca által összehívott „Gyermekebarát Igazságszolgáltatás”, valamint 2013-2014-ben a családon belüli erőszak büntetőjogi kodifikációjával foglalkozó munkacsoportoknak is.

<sup>535</sup> [www.eurochild.org](http://www.eurochild.org)

2015 májusában az ombudsman civil partnerek bevonásával „JOG-OK. Jogismeret, Jogtudatosság, Jogérvényesítés a gyermekjogok területén a digitális világban és azon túl” címmel tartott műhelybeszélgetést. Ezen a rendezvényen jelentette be a biztos, hogy az Ajbt. adta feladataival összhangban kezdeményezte az alapjogok védelmével foglalkozó valamennyi alkotmányos intézmény vezetőjénél, hogy jelöljenek ki összekötő-koordináló munkatársakat, akiknek feladata az adott intézmény profiljába tartozó, a gyermekeket és fiatalokat megszólító programok, a jogismeret, jogtudat-fejlesztés tevékenység és az együttműködés előmozdítása lesz. 2015 októberében pedig létrejött a „JOG-OK munkacsoport”<sup>536</sup>, amely a tervek szerint, folyamatos kapcsolattartás mellett évente legalább egyszer tapasztalatot cserél a hivatalban.

A gyermekjogi terület, különösen az igen legitimnek tekintett ombudsman kezdeményezésére, alkalmasnak mutatkozik tehát a széleskörű párbeszéd lefolytatására. Ezt használandó, az ombudsman 2008 óta minden évben (korábban az adott projekttemához kapcsolódóan) Hivatalában szervezett tavasszal sajtónyilvános műhelybeszélgetéseket és 2008 óta szervez konferenciát a Gyermekjogok Nemzetközi Napjához kötődően november 20. környékén, amelyen a gyermekvédelemben dolgozó szakemberek, gyermekjogokkal foglalkozó civil szervezetek, egyetemi oktatók, kutatók, egyetemisták, különböző hatóságok és a kormányzati szervek képviselők ülnek egy asztal köré. 2015-ben, együttműködő partnere az UNICEF Magyar Bizottság Alapítvány szervezésében gyerekek (négy fő, 14-18 év közötti fiatalok) is részt vettek a konferencia egyik panelbeszélgetésén.

#### **7.5.4. Gyermekrészvétel**

A proaktív szerepfelfogás hat éves ciklusban történő projekt módszerének elvárása volt 2008-2013 között a gyerekek minél jobb és akadálymentes elérésének javítása. 2008-ban a biztos önálló gyermekjogi tájékoztató honlapot hozott létre, akadálymentes változatával együtt, amely szándék szerint 'gyermeknyelven' (valójában közérthetőbb formában, de felnőttek által készített szövegekben) adott tájékoztatást a Gyermekjogi egyezményből és az alkotmányos háttérből fakadó, egyenként illusztrált gyermekjogokról és azok megsértéséről (gyakran ismételt kérdések menüpontban), a lehetséges segítőszervezetekről és azok elérhetőségeiről, valamint az ombudsmanhoz fordulás lehetőségéről. 2016-tól ez a honlap önálló formában már

---

<sup>536</sup> A munkacsoport megalakulásában részt vett az Emberi Erőforrások Minisztériuma, az Oktatási Jogok Biztosának Hivatala, az Országos Bírósági Hivatal, a Legfőbb Ügyészség, az Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központ, NMHH, EBH, NAIH és az Alkotmánybíróság, illetve a nemzetközi együttműködés szempontjából kulcsszereplő civil szervezetek (Nemzetközi Gyermekmentő Szolgálat, Budapesti Európai Ifjúsági Központ, UNICEF Magyar Bizottság) is. In: Beszámoló (2015: 65)

nem elérhető, s az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala honlapján található „gyerekeknek” fül alatti tartalomban köszön vissza töredékében a korábbi önálló honlap.<sup>537</sup> A 2011-ben indított Facebook profil ([www.facebook.com/Gyermekjogok](http://www.facebook.com/Gyermekjogok)) működtetésével a közvetlenebb elérést igyekszik a biztos javítani, azonban a bejegyzések elsősorban a hivatali vizsgálatok vagy fontosabb jelentések kapcsán kiadott – a honlapon azonos tartalommal elérhető – hivatalos közlemények publikálására, esetenként világnapok kapcsán rövid köszöntésre szorítkoznak. Ezen túlmenően saját erőforrásaihoz mérten – ombudsmani ciklusonként eltérő mértékben és intenzitással – szerepet vállalt a gyermekjogok, illetve a jogérvényesítési lehetőségek, azokon belül az ombudsmani jogvédelem közvetlen megismertetésében. 2008-tól kezdődően az ombudsman, később csak munkatársai a Telekom Gyereksziget (minden év júniusi hétvégéin a Hajógyári-szigeten rendezett ingyenes gyerek programsorozat) egy sátrában várják a gyerekeket gyermekjogokkal kapcsolatos jogtudatosító játékokkal (pl. a gyermekjogi honlap illusztrációból készített nagy memóriajáték, jogtündér és ombudsmanó fakanálbábu készítéssel). A biztos és munkatársai 2010-2012 között részt vettek a Speciális Olimpiai Bizottság különféle rendezvényein is.

Az ombudsman 2008-ban „Az emberi méltóság tisztelete” címmel gyermekrajz pályázatot hirdetett az első év projekttemáihoz kapcsolódóan: gyermekjogok, a gyülekezési jog és a hajléktalanság problémájának témakörében. 2015 januárjában együttműködési megállapodás jött létre a Liget Műhely Alapítvány, valamint a hivatal között. A megállapodás tárgya egy, a Liget Műhely Alapítvány által meghirdetett, a gyermekek jogait népszerűsítő gyermekpályázat, amely fölött az alapvető jogok biztosa vállalt védnökséget. A pályázati kiírás alapján a gyermekek az ombudsman honlapján szereplő Gyermekjogi egyezmény számukra is érthetően megírt szövegére építve küldtek történetet, rajzot, illetve fotót.<sup>538</sup>

Ugyanakkor a valódi részvételt jelentő gyermekek bevonása nem intézményesült semmilyen formában a hivatal felállítása óta. Az általános hatáskörű ombudsmanintézmény hivataljellegétől és igazgatási eljárásrendjétől, s a felfogott szereptől leginkább e kérdésben tér el a gyakorlat az önálló intézményekhez képest.

### **7.5.5. Monitoring**

Hazánkban az ombudsman nem készített eddig önállóan gyermekjogi alternatív jelentést, a genfi jelentéstételi folyamatba érintőlegesen kapcsolódott csupán be. Mind a formális állami

---

<sup>537</sup> <http://www.ajbh.hu/gyerekeknek> (letöltés ideje: 2016. október 18.)

<sup>538</sup> Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek 2015. évi tevékenységéről. AJBH, Budapest. 2015. 24.o.

jelentéshez, mind a 2012-ben készített civil, alternatív jelentéshez<sup>539</sup>, amely először készült szakemberek, civil szervezetek széles körű összefogásával, hozzájárult a releváns ombudsmani jelentések összefoglalóival. A civil jelentés elkészítéséhez az ombudsmani hivatal ugyanakkor helyszínt biztosított több alkalommal és az ombudsman maga hívta fel az együttműködésre a civil szervezeteket és szakértőket, valamint a jelentés elkészítésben, szerkesztésében az ombudsman munkatársaként magam is közreműködtem.

A magyar Kormány eddig háromszor számolt be az ENSZ Gyermekjogi Bizottság előtt: először 1998-ban, majd 2006 januárjában, s legutóbb 2012-ben kellett benyújtania jelentést.

Az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága első záróészrevételében (1998)<sup>540</sup> aggasztónak találta, hogy a Gyermekjogi egyezmény által szabályozott területeket az ország nem monitorozza megfelelően. A Bizottság ezért egyebek mellett azt javasolta, hogy Magyarország tegyen nagyobb erőfeszítést a Gyermekjogi egyezmény elveinek és rendelkezéseinek széleskörű megismertetésére; tegyen meg minden szükséges intézkedést a belső jognak az egyezmény elveivel és rendelkezéseivel történő harmonizálására egy olyan gyermekekkel foglalkozó kódex formájában, amely figyelembe veszi a Gyermekjogi egyezmény holisztikus jellegét; erősítse meg a meglévő gyermekjogi koordinációs és ellenőrzési mechanizmust; fogadjon el (pl. nemzeti cselekvési terv formájában) olyan átfogó és integrált gyermekpolitikát, amely a Gyermekjogi egyezményben foglalt jogok érvényesülése terén – állami és önkormányzati szinten egyaránt – méri az elért eredményeket, illetve a végrehajtás során tapasztalt nehézségeket. A Bizottság első záróészrevételében nem tett külön említést független gyermekjogi intézményről.

A Bizottság 2006. január 18-án megtartott ülésén tárgyalta Magyarország második jelentését. Záróészrevételeiben (2006)<sup>541</sup> a Bizottság elismeréssel észlelt számos pozitív fejleményt az elmúlt jelentéstételi időszakban, így az állampolgári jogok, illetve a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosainak független ellenőrző tevékenységét, különösen a gyermekjogi kérdések tekintetében, de problémásnak tartotta és a független tevékenység ellátását látta veszélyben a forráshiány miatt. Ismételten kifejezte aggodalmát egy, a gyermekekre vonatkozó átfogó nemzeti cselekvési terv, valamint az egyezmény végrehajtásával kapcsolatos összehangolt politika hiánya miatt. Javasolta, hogy Magyarország

---

<sup>539</sup> Civil (alternatív) jelentés a Gyermekjogi egyezmény magyarországi végrehajtásáról (2006-2012). <http://unicef.hu/wp-content/uploads/2014/10/Civil-jelent%C3%A9s-a-Gyermekjogi-egyezm%C3%A9ny-magyar-v%C3%A9grehajt%C3%A1s%C3%A1r%C3%B3l-2006-2012.pdf> (letöltés ideje: 2016. november 4.)

<sup>540</sup> UN CRC Committee concluding observations, Hungary. CRC/C/15/Add.87, 24 June 1998. Valamennyi országjelentés és záróészrevétel letölthető itt: <http://www.csagyi.hu/forrasmunkak/item/728-gyermekjogi-jelentesek> (letöltés ideje: 2016. november 4.)

<sup>541</sup> UN CRC Committee concluding observations, Hungary. CRC/C/HUN/CO/2, 17 March 2006.

dolgozzon ki gyermekekre vonatkozó nemzeti cselekvési tervet a Gyermejjogi egyezmény végrehajtására, megfelelő költségvetéssel, határidőkkel, ellenőrző rendszerrel, és hajtsa végre azt.

Javasolta Magyarországnak, hogy erősítse meg az országgyűlési biztos intézményét és hatáskörét a gyermekjogokra vonatkozó monitoring terén, biztosítson többlet pénzügyi-és humánerőforrást, mindeközben figyelembe véve a 2. számú Átfogó Kommentár ajánlását, különösen azt, hogy az ombudsmani ajánlásokat a címzettek vegyék kellő mértékben figyelembe és annak megfelelően intézkedjenek, valamint javítsák a gyerekek hozzáférését a panaszmechanizmusokhoz és magához a monitoring eljáráshoz.

A magyar Kormány elküldte írásbeli jelentését a Gyermejjogi Bizottságnak 2013. tavaszán, és a szóbeli meghallgatásra 2014. szeptemberében kerül sor, s 2014. februárjában meghallgatta a civil jelentés elkészítőit is.

A Bizottság harmadik záróészrevételében (2014)<sup>542</sup> az ombudsmanra vonatkozóan a következő megállapításokat tette. Megjegyezte, hogy Magyarországon a gyermekek jogai végrehajtásának ellenőrzése az alapvető jogokért felelős biztos feladata. Mindazonáltal aggodalmát fejezte ki azon fejlemény miatt, hogy a Nemzetközi Koordinációs Bizottság 2014 második félévére halasztotta az alapvető jogokért felelős biztos Nemzeti Emberi Jogi Intézményként való akkreditálását, többek között az átlátható és részvételen alapuló kiválasztási folyamat hiányára hivatkozva. A 2. számú Átfogó Kommentár fényében a Bizottság javasolta, hogy Magyarország tegyen intézkedéseket a nemzeti emberi jogi intézményekre vonatkozó párizsi alapelveknek való megfelelés érdekében az alapvető jogokért felelős biztos függetlenségének biztosítása révén, többek között annak finanszírozása, mandátuma és mentességei tekintetében. E célból a Bizottság javasolta a részes államnak, hogy folyamodjon szakmai segítségért többek között az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának hivatalához (OHCHR) és az UNICEF-hez. A Bizottság javasolta továbbá, hogy a részes állam mérlegelje egy független gyermekjogi ombudsman kinevezésének lehetőségét.

A Bizottság üdvözölte az országban zajlott gyermekek jogait érintő kampányokat, de aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy ezek a programok nem terjednek ki a gyermekekkel és gyermekek érdekében dolgozó szakemberek mindegyikére, magukra a gyermekekre, a szülőkre és a szélesebb nyilvánosságra, illetve, hogy nem elég hatékonyak. Javasolta, hogy a részes állam folytassa és fokozza a gyermekekkel és gyermekek érdekében dolgozó szakemberek, maguk a gyermekek, a szülők és a szélesebb nyilvánosság körében az egyezményben és

---

<sup>542</sup>UN CRC Committee concluding observations, Hungary. CRC/C/HUN/CO/3-5, 14 October 2014.

fakultatív jegyzőkönyveiben foglalt rendelkezésekkel kapcsolatos figyelemfelkeltő tevékenységét abból a célból, hogy ezek az erőfeszítések az érintettek szemléletében pozitív változást eredményezzenek.

## **7.6. Lettország**

### **7.6.1. Történeti, jogi háttér**

Kezdetben az 1996 decemberében felállt Nemzeti Emberi Jogi Iroda látta el független intézményként az emberi jogok védelmét és népszerűsítését. Az iroda mandátumot kapott a jogtudatosításra és az emberi jogi helyzet monitoringjára is, csak úgy, mint az állami-vagy magánszférában történt emberi jogi sérelmek vizsgálatára is.

A 2007. január elsejével hatályba lépett ombudsman törvény<sup>543</sup> alapján kezdte meg működését az ombudsmani hivatal, amely mind intézményét, mind funkcióit tekintve független közjogi szerv. Az ombudsman-törvény szerint senki nem bír befolyással az ombudsman tevékenységére és feladatellátására (4. rész, 1. cikk). Évente egy alkalommal jelentést benyújtania a parlamentnek (*Saeima*) és a köztársasági elnöknek.

1992 júniusában a Lett Köztársaság Legfelsőbb Tanácsa elfogadta a Gyermekek fejlődéséről és túléléséről szóló nemzetközi nyilatkozatot, és egyúttal sürgette a miniszterek tanácsát, hogy nemzeti szintű programokat és jogszabályokat is készítsenek elő a parlament számára a gyermekek jogainak védelme érdekében. Ennek eredményeképpen 1994 márciusában állt fel a tárcaközi Gyermekjogvédelmi Bizottság a kormányzat tanácsadó testületeként, az oktatási miniszter elnökle mellett. A bizottság koordinálta kormányzati szinten a gyermekek jogainak védelmét érintő szakpolitikák kidolgozását és a kapcsolódó intézmények létrehozását.<sup>544</sup>

### **7.6.2. A gyermekek alkotmányos helyzete**

Az Európai Unió egyik legkisebb – alig két milliós – lakossággal bíró, északkeleti országa a szovjet elnyomás alól 1991-ben szabadulva vált parlamentáris köztársasággá.

---

<sup>543</sup> <http://www.tiesibsargs.lv/en/pages/civil-acts/tiesibsarga-likums> (letöltés ideje: 2017. május 15.)

<sup>544</sup> Initial report of States parties due in 1994 to the UN CRC Committee. Latvia. 25 November 1998. CRC/C/11/Add.22; 2 March 2000.

A jelenleg hatályos alkotmány VIII. fejezete tartalmazza az általános emberi jogokra vonatkozó rendelkezéseket és mondja ki a hátrányos megkülönböztetés általános tilalma mellett, hogy Lettorszáiban minden ember egyenlő a törvény előtt (91.pont), valamint, hogy mindenkinek joga van jogait megismerni (90.pont). Habár az alkotmány e rendelkezések esetén sem nevesít külön címzettként gyermekeket, az általános értelmezés szerint természetesen hatálya alá tartoznak. Egy rendelkezésében említi külön a gyermekeket és a gyermekjogokat (110.pont), amikor kimondja, hogy

*“Az állam védi és támogatja a házasságot – a férfi és nő egységét, a családot, a szülők jogait és a gyermekek jogait. Az államnak speciális támogatást kell nyújtania a fogyatékkal élő gyermekeknek, és a szülői felügyelet nélkül maradt gyermekeknek, valamint azoknak a gyermekeknek, akik erőszak áldozataivá váltak.”*<sup>545</sup>

Nagyon érdekes “vegyes” felfogást tükröz, amelyben jelen van a gyermekek alkotmányos védelmének igénye nemcsak az erőszaktól, mint explicit megjelenített gyermekjogsértéstől, hanem a családhoz való jog biztosításával (illetve a családpótló ellátások állami rendezésével) a védelemhez és gondoskodáshoz való jog garanciája is. De mellettük a gyermekek jogainak deklarált rögzítése is megtörtént.

Mindezen alkotmányos garanciák mellett visszatérő gyermekjogokat is érintő, emberi jogi kérdések közül kiemelendő a hontalan – főleg orosz származású – személyek<sup>546</sup> (gyermekek is) nagy száma az országban, a sokat kritizált nem megfelelő bánásmód a kisebbségekhez tartozó – főként romákkal – szemben, valamint a fiatalkorúak igazságszolgáltatásának hiátusai. Lettország a Gyermekjogi egyezményt 1992. május 14-én ratifikálta. Átfogó szabályozás született az 1998. június 19-én elfogadott a gyermekek jogainak védelméről szóló törvénnyel (továbbiakban: gyermekjogi törvény).<sup>547</sup>

A törvény úgy fogalmaz, hogy a gyermekek jogainak védelmére a következő célok elérése érdekében van szükség:

- a gyermekekben a társadalom érdekeinek megfelelő értékrend létrehozása és megerősítése;
- a gyermek orientálása az irányban, hogy a munka az egyetlen erkölcsileg elfogadható forrás a jólét eléréséhez;
- a gyermek orientálása az irányban, hogy a család a társadalom alapértéke, és az egyén egyik legfontosabb jutalma a társadalomban;

---

<sup>545</sup> The Constitution of the Republic of Latvia. <http://www.saeima.lv/en/legislation/constitution> (letöltés ideje: 2017. május 17.)

<sup>546</sup> A nemzetközi jogban hontalan személy alatt olyan személyt értünk, akit egy állam sem tart saját joga szerint állampolgárának.

<sup>547</sup> Children’s Rights Protection Law. <http://www.humanrights.lv/doc/latlik/bern.htm> (letöltés ideje: 2017. május 17.)

- a gyermek orientálása az irányban, hogy az egészséges életmód objektív előfeltétel a nemzet túléléséhez;
- a gyermek egészségének és életének maximális védelme, különös figyelmet fordítva erre a nyilvános tevékenységek, fegyveres konfliktusok vagy egyéb rendkívüli helyzetek során.

A gyermek jogainak védelmét a következő szereplők biztosítják: a gyermek szülei, gondviselői; az oktatási, egészségügyi, szociális és kulturális intézmények; állami és önkormányzati intézmények.

Sajátos – és meglehetősen egyedülálló – módon a gyermekjogi törvény rendelkezéseket tartalmaz a gyermekek kötelezettségeiről is. A törvény IV. fejezete két cikket is tartalmaz a gyermekek különböző fórumokon jelen lévő kötelezettségeiről, így 22. cikke a gyermek otthoni kötelezettségeit sorolja, így rögzíti, hogy a gyermek életkorának megfelelően köteles gondoskodni magáról és részt venni a házimunkában; a gyermeknek méltósággal kell viselkednie szülei és a család többi tagjával. A törvény 23. cikke a gyermekek társadalommal szembeni kötelezettségeivel foglalkozik, kimondja, hogy “A gyermek a társadalom teljes értékű tagja. A társadalommal szembeni kötelezettségei az életkorral nőnek. A gyermek kötelessége a saját testi és értelmi fejlődésének megfelelő tanulás. Tanulmányai során be kell tartania az oktatási intézmények belső rendjének szabályait. Életkorától és érettségi állapotától függően a gyermek köteles saját egészségét védeni. A gyermeknek méltósággal kell viseltetnie az állammal, szimbólumaival és a törvényeivel szemben. A gyermeknek tiszteletben kell tartania az elfogadott társadalmi viselkedési szabályokat. A gyermek nem élhet jogaival más gyermekek és felnőttek jogai és érdekei ellen.”

### **7.6.3. Alapjogvédelem (feladat-és hatáskör)**

Az ombudsmant öt évre választják, s egyszer újraválasztható. Az országos hatáskörrel bíró, fővárosi székhelyű intézményben jelenleg 42 fő dolgozik. Az ombudsmani hivatalban három, kiemelt témával foglalkozó szervezeti egység került egy 2015-ös módosítást követően nevesítésre a törvény szabályozási rendeletében:<sup>548</sup> gyermekjogi osztály, polgári és politikai jogok osztálya és szociális, kulturális, gazdasági jogi osztály.

A gyermekjogi területen dolgozó munkatársak, a gyermekjogok védelméről szóló törvény alapján 40 órás speciális, gyermekjogi képzésen kell részt vegyenek, amelyet a szociális és

<sup>548</sup> <http://www.tiesibsargs.lv/en/pages/about-us/tiesibsarga-birojs/tiesibsarga-biroja-nolikums> (letöltés ideje: 2017. május 15.)



jóléti ügyekért felelős minisztérium készített elő, azonban bármely, a hivatal által választott specializált civil szervezet megtarthat.<sup>549</sup>

Az ombudsman a következő feladatokat látja el:

1. a magánszemélyek emberi jogainak védelmének erősítése és érvényesítése;
2. az egyenlő bánásmód és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának érvényesítése;
3. a közigazgatásban a „jó igazgatás” (good administration) elveinek értékelése és érvényesítése.
4. az emberi jogokkal összefüggő jogszabályi hiátusok feltárása és kiküszöbölésük kezdeményezése;
5. általános tudásbővítés és ismeretterjesztés a nyilvánosság felé az emberi jogok kérdéseiben, e jogok védelmének mechanizmusairól és az ombudsman tevékenységéről.

A törvényben meghatározott funkciók ellátása során az ombudsman befogadja és megvizsgálja magánszemélyek beadványait; ellenőrzési eljárást kezdeményezhet a beadványban foglalt ügy körülményeinek tisztázása érdekében; az érintett intézményeket felkérheti, hogy a törvény által előírt határidőn belül tisztázzák az ügy körülményeit és erről tájékoztassák az ombudsmant; az ellenőrzési eljárás vizsgálata során az intézmény számára ajánlást tehet és véleményt bocsájthat ki eljárásaik jogszerűségének és hatékonyságának elősegítésére vonatkozóan, valamint a jó igazgatás elveinek való megfelelésről; az e törvényben meghatározott eljárásoknak megfelelően a magánszemélyek és intézmények közötti, valamint a magánszemélyek közötti emberi jogokkal kapcsolatos vitákat rendezheti; elősegíti a vitás felek közötti egyéb vitarendező egyeztetést; emberi jogi kérdésekkel kapcsolatos viták rendezése során véleményt és ajánlást ad a magánszemélyeknek az emberi jogok megsértésének megakadályozásával kapcsolatban; illetékességébe tartozó kérdésekben a parlament, a kormányzat, az önkormányzatok vagy más intézmények számára a jogalkotásra vagy módosítására vonatkozó ajánlást tehet; emberi jogi kérdésekkel kapcsolatos egyeztetések során szakértőt delegál; kutatásokat végez és elemzi az emberi jogok helyzetét, valamint véleményezi az aktuális emberi jogi kérdéseket.

Az ombudsmanhoz bárki – így gyermekek is – fordulhatnak alapjogi sérelmük esetén, azonban hivatalból is (ellenőrző) vizsgálatot rendelhet el. Külön engedély nélkül helyszíni látogatást tehet zárt intézményekben is, amelyeken belül szabadon mozoghat, minden helységet megtekinthet és beszélhet bármely személlyel. Amennyiben szükségesnek ítéli meg, vagy a gyermek úgy kívánja, az ügyben érintett gyermekeket meghallgathatja szülő (törvényes képviselő) vagy gyám, gondozó, tanár jelenléte nélkül.

---

<sup>549</sup> Személyes telefonos interjú a lett ombudsmani hivatal munkatársával. 2018. március 10.

A gyermekjogokat érintő beadványok száma szinte folyamatosan nőtt az intézmény felállítása óta.

17. ábra A lett ombudsmanhoz beérkezett gyermekjogi panaszok száma (2009-2017).



Forrás: Annual reports. <http://www.tiesibsargs.lv/en/pages/research-and-publications/annual-reports>

A panaszok témáit tekintve, a legtöbb esetben a gyermek családjához való jogát érintették (pl. különböző ellátáshoz való hozzáférés kérdései, a családból való kiemeléssel kapcsolatos ügyek, gondozási kérdések). Számos panasz érkezett ugyanakkor az oktatáshoz való hozzáféréssel kapcsolatban is (például a gyermekek számára ingyenes alapfokú oktatáshoz való hozzáférés problémái, tanszerek térítés ellenében elvárt beszerzésének kérdései).

2014-ben az ombudsman aktív szerepet vállalt a gyermekjogi jogtudatosításban és a jogsértések kezelésének mechanizmusairól szóló tákékoztatásban, különös fókusszal az oktatási intézményekre. Hivatalában szemináriumokat szervezett szociálpedagógusok és más gyermekvédelmi szakemberek számára. Az ombudsman évente más-más témákat választ kiemelt napirendjére a gyermekek vonatkozásában, amelyeket a hozzá jutott információk vagy panaszok tartalma alapján relevánsnak ítélt meg. Így 2014-ben a gyermek családjához való jogával, a fogvatartott szülők gyermekeinek jogával és az oktatási intézményekben előforduló erőszak jelenségével foglalkozott.

#### 7.6.4. Gyermekrészvétel

A hivatalban nem működik gyermekrészvételen nyugvó mechanizmus.

### 7.6.5. Monitoring

Lettország ezidáig háromszor tett jelentést az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága felé, első alkalommal 1994-ben, amelyet 2000-ben tárgyaltak, másodszorra 1999-ben, amelyet 2005-ben tárgyaltak, s legutóbb 2014-ben.

Első záróészrevételeiben<sup>550</sup> a Bizottság hangsúlyozta egy független gyermekjogi intézmény felállítását, amely képes a Gyermekjogi egyezmény végrehajtásának monitoringjára és értékelésére, mind nemzeti, mind helyi szinten. Ehhez kapcsolódóan értékelte az ország ez irányban tett erőfeszítéseit, ugyanakkor sürgette az ombudsman-típusú intézmény tényleges mielőbbi felállítását, a Párizsi Alapelveknek megfelelően.

Második záróészrevételeiben<sup>551</sup> a Bizottság üdvözölte különböző monitoring mechanizmusok, így a Nemzeti Emberi Jogi Iroda és azon belül a gyermekjogok védelmével foglalkozó szervezeti egység felállítását, amely panaszok kivizsgálására is alkalmas. Külön üdvözölte az ombudsman-törvény előkészítését és továbbra is javasolta a gyermekjogi ombudsman felállítását is. Különösen azért, mert a Nemzeti Emberi Jogi Iroda mandátumát nem találja alkalmasnak teljes mértékben a Gyermekjogi egyezmény monitoringjára, értékelésére és a szükséges jelentéstételre.

Az ombudsman ezidáig önálló jelentést nem tett a Gyermekjogi Bizottság felé.

## 7.7. A komparatív elemzés értékelése

*Az első vizsgált társadalmi funkció, az alapjogvédelem tekintetében* Norvégia - mivel nem járhat el egyedi ügyekben, nem vizsgálhat ki panaszokat - esetében a szélesebben értelmezett jogvédelem, a jogtudatosítás vonatkozásában lehet értékelést tenni. Ennek alapján, különösen a gyermekeket magukat szakértőnek tekintett részvételi módszerét vizsgáltuk. Ez a módszer hozzájárul a gyermekek véleményének komolyan vételéhez hivatalon belül és azon kívül is, a valódi részvétel megvalósításához és a gyermekekkel tárgyalt kérdések legfelső politikai szintre történő becsatornázásával a politikai döntéshozók gyermekjogi érzékenyítéséhez, a jogtudatosítás növeléséhez is. Nem elhanyagolható ugyanakkor az sem, hogy a panaszkezelés hiányát az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága kritikaként fogalmazta meg az ország felé, és maga a hivatal is szeretne előrelépést hatásköre bővítésében. A többi vizsgált intézmény bír

---

<sup>550</sup> CRC/C/15/Add.142. 21 February 2001.

<sup>551</sup> CRC/C/LVA/CO/2. 28 June 2006

hatáskörrel a panaszok kivizsgálására, valamennyi esetben a társadalom minden tagja fordulhat az ombudsmanhoz. Az ír ombudsman évente átlagosan 1500-nál több gyermekjogi ügyet vizsgál, növekvő tendencia mellett és hivatalból is eljárhat, amelynek eredményeképpen rendszerszintű átalakításokat is javasolt, ahogyan tette például a gyermekvédelmi szakellátás vonatkozásában. Az ombudsman olyan kérdésekben is hallatta hangját tekintélyes, külső szakértőkkel közösen készített kutatási jelentések formájában, amely területeket a panaszokban jelentős mértékben érintettek, így az oktatás vagy az egészségügy területét.

Az integrált intézmények közül a lett ombudsmani hivatal kimagaslik az évente jóval 1000 felett beérkezett gyermekjogi tárgyú panaszok kezelését tekintve, annak ellenére, hogy a gyermekjogi osztályt csak 2015-ben nevesítették a törvényben. Ennek az aktivitásnak oka lehet az a szerepfelfogás, amelyet a hivatal képvisel, azaz, hogy a gyermekjogokat számos külső partnerrel közös programon népszerűsíti, valamint hivatalában szakszemináriumokat szervez a gyermekvédelemben dolgozók számára, ezzel is ösztönözve a gyermekjogi jogtudatosság növelését a mindennapi munkájuk során.

A görög ombudsman-helyettes kedvelt eszközként tartja számon a helyszíni vizsgálatokat, amelynek keretében jóval több, mint 100 intézményt keresett fel, lehetőséget adva az ott élő gyermekek kérdéseinek megválaszolására is. Átlagosan évente 800 körül kap gyermekjogi tárgyú panaszokat a biztos-helyettes. A holland ombudsman a legfiatalabb intézmény, 2011-es alapításával, az évi néhány száz beérkezett panasz annak is betudható, hogy bizonyos időt igényel egy intézmény meghonosodása az adott ország közjogi berendezkedésében és nyilvánosságában. Az intézmények között arányaiban a legkevesebb gyermekjogi tárgyú panaszt a magyar hivatal intézi, amelyben némi változást az ombudsmani proaktivitást felvállaló gyermekjogi projektidőszak 2008-2013 között hozott azáltal, hogy az ombudsman jóval láthatóbb volt a szakmai körök és a szélesebb nyilvánosság számára is. Mindazonáltal valamennyi intézmény esetén elmondható, hogy a legkevesebb panasz maguktól a gyermekektől érkezik. Közös probléma az is, hogy az intézmények eltérő módszereket alkalmaznak a panaszokkal kapcsolato adatgyűjtés terén, így egyrészt nehezen összehasonlíthatók, másrészt pedig, ahol nincs a panaszosok életkorára, nemére vonatkozó adatgyűjtés, az ombudsmani prioritások is nehezebben határozhatók meg.

*A második vizsgálattal érintett funkció a gyermekrészvétel megvalósulása volt.* Előjáróban megjegyzendő, hogy az elemzés során jól észlelhető volt az, hogy a gyermekrészvételről nincs egységes felfogás, értelmezés az intézmények között. Azzal, hogy minden intézmény használja a közösségi média valamely csatornáját például, van Facebook vagy Twitter profilja, nem biztos, hogy a célközönségét eléri, illetve egyáltalán nem biztos, hogy gyermekbarát tartalmakat

oszt meg rajta. S összességében az egyoldalú kommunikáció vagy gyermekprogramokon való részvétel pedig főleg nem egyenlő a gyermekek valódi bevonásával. Kiemelkedik az intézmények közül a norvég és az ír ombudsman, akinek a jelölési-kiválasztási folyamatába is beleszólhatnak a gyermekek. Az ír ombudsman fiatalokból álló tanácsadó testületet is működtetett, majd 2009 óta speciális gyermekcsoportokkal dolgozik együtt témánként változó összetételben. Gyermekjogi tájékoztató anyagait is a gyermekekkel együtt dolgozta ki. De kiemelt kampányszerű gyermekek bevonásával megvalósuló projekteket is indított, amelynek jelentős médiavisszhangja volt („Big Ballot-project”). A görög ombudsman-helyettes is fiatalokból álló tanácsadó testülettel dolgozik, továbbá két állandó iskolai programja is van, amelynek keretében rendszeresen találkozik gyermekekkel. A holland ombudsmantörvény rögzíti is, hogy az ombudsmannak a Gyermekjogi egyezmény 12. cikkének megfelelően feladata ellátása során a gyermekeket be kell vonnia. Átfogó jelentéseiben így minden esetben vagy közvetlen panaszok alapján, vagy más kutatások során megfogalmazott gyermekvélemények is megjelennek.

A norvég ombudsman ars poeticájának immanens eleme a gyermekek véleményének meghallgatása és becsatornázása, felerősítése egyfajta szószólóként. Alaptézise, mely szerint „gyermekügyekben maguk a gyermekek a legnagyobb szakértők” jó gyakorlatként meg is valósult azzal, hogy gyermekszakértői tanácsot állított fel hivatalában. Több téma feltárását és elemzését, abban érintett gyermekek bevonásával végezte el.

A lett és a magyar hivatal nem intézményesítette vagy formalizálta a gyermekek bevonását.

*A harmadik elemzett funkció a nemzetközi monitoringban való részvétel* kapcsán elmondható, hogy a norvég, az ír és a görög intézmény nyújtott be több alkalommal gyermekek bevonásával készült alternatív /árnyék jelentést az ENSZ Gyermekjogi Bizottságához. A norvég és az ír ombudsman a UPR jelentéstételben is részt vett. A norvég ombudsman 2017-es önálló jelentését használta arra, hogy nemzetközi szintre kiemelt problémaként egy olyan területet jelölt meg (a Harmadik Fakultatív Jegyzőkönyvhöz való csatlakozás parlament általi elutasítását), amelyben kudarcot szenvedett nemzeti szinten. A lett és a magyar ombudsmanni hivatal önálló jelentést nem készít, a hivatalos kormányzati jelentéstételhez szolgáltatnak döntően információt megkeresésre. A magyar hivatal a legutóbbi civil jelentéshez hozzájárult részben a civil szervezetek megbeszélésének helyszínt biztosítva, részben szakértő révén érdemben is. A görög ombudsman az alternatív jelentés elkészítéséhez élére állt a civil szervezeteknek és összefogva őket közös jelentést nyújtott be.

A görög ombudsman igen aktív volt a civil- és nemzetközi szervezetekkel való együttműködés egy másik aspektusában is. A 2015-ben Európát elérő migrációs válságban érintett nagyszámú

menedékkérő gyermekpopuláció érkezése a görög szigetekre komoly kihívás elé állította a görög gyermekvédelmi-, menekültügyi- és alapjogvédelmi-, így az ombudsman intézményt is. A biztos-helyettes partnerséget kezdeményezett az országban segélyprogramot indított UNICEF-fel, 2016-ban 85 helyszíni vizsgálatot folytatott le és kezdeményezésére megalakult az Úton lévő gyermekek jogainak hálózata.

Néhány gondolat a magyar intézmény értékeléséről a következőkben kerül kifejtésre. Magyarország olyan időszakban csatlakozott, a közép-kelet európai térségben is az elsők között a Gyermekjogi egyezményhez, amikor rengeteg, máig érzékelhető következménnyel járó gazdasági és társadalmi, politikai kihívással kellett szembe néznie. A rendszerváltást követően kevés olyan teljes politikai és széles szakmai konszenzust magáénak tudó jogalkotási elem ismert, mint az egyezményből fakadó kötelezettségnek (is) eleget tevő, gyermekvédelmi törvény megszületése. A nemzetközi gyermekjogi rezsimhez való korai csatlakozás és a korát meghaladó, progresszívnek tartott gyermekvédelmi törvény arra enged következtetni, hogy elsősorban egy kis ország – politikai konszolidációjához is hozzásegítő - nemzetközi környezetnek való megfelelése összekapcsolódott, a hazai, századfordulós gyermekvédelmi hagyomány újjáéledésével és az aktív gyermekvédő szakma lelkesedésével és támogatásával, amely igaz nem hosszadalmasan, de politikai konszenzust értelt a gyermekügyben.

A magyar ombudsman munkája során, az intézmény felállítása óta jelentős szerepet szán a gyermekjogok védelmének, önálló intézmény híján is, mint kvázi gyermekjogi ombudsman járt el. Amíg létezett, az országgyűlési biztos általános helyettesének nevesített feladata volt a gyermekügyek vitele. Az új ombudsmantörvény előrelépést jelent, hogy a törvény explicit rendelkezést tartalmaz a gyermekjogok védelme vonatkozásában, és 2013 óta elkülönült, Esélyegyenlőségi és Gyermekjogi Főosztály is működik az intézményen belül. Az ombudsman maga által választott mandátuma 2008-2012 között kiemelt figyelmet rendelt a gyermekjogi kérdéseknek, proaktív munkájával pedig a nyilvánosság számára is jól láthatóvá vált a gyermekekkel kapcsolatos vizsgálatainak eredménye, amely megkerülhetetlenné tette intézményét. Az ombudsman jelentései végén azonban nem kötelező erejű ajánlást tud tenni, amely az esetek többségében pozitív mérlegű statisztikát eredményez, hiszen a címzett szervek az ajánlások nagy részét elfogadják, azonban gyakorlati megvalósulása gyakran esik áldozatul költségvetési-ritkábban egyéb szakpolitikai megfontolásoknak, az utánkövetés pedig sarkalatos kérdés lenne, de annak nincs kötelező jellege. Amint az kifejtésre került, az ombudsman munkája hatékonyságának nincsen objektív mérője, hiszen az, ha nem érkezik panasz, nagy valószínűséggel nem azt jelenti, hogy a társadalomban nincs alapjog sérelem. Ha pedig sok

panasz érkezik, és sok vizsgálat folyik, amelyre kiadott ajánlások nagy részét a címzettek elfogadják, nem feltétlenül vezet - a jogalkalmazás ajánlásnak megfelelő megváltozásához. Az ombudsmani ajánlásnak megfelelő jogszabálmódosítások jelenthetik az egyetlen objektív, de még így is rendkívül szűk mérőszámát, amely vonatkozásában – az ombudsman éves beszámolóí alapján – a helyzet biztató. Az ombudsman alapvető fegyvere mégis a nyilvánosság, amelynek használata alapvetően függ a hivatalt betöltő személy felfogásától. Az ombudsmani munkának a gyermekjogok terén érzékelhető szakmai elfogadottsága van, és a médiahasználat intenzitásától függően ez a konzekvens munka és tevékenység a nyilvánosság számára is többé (vagy kevésbé) látható. A jogalkotó ugyanakkor véleményem szerint elmulasztotta az új intézmény megteremtésekor annak lehetőségét, hogy a gyermekjogok védelme, legalább ombudsman-helyettes formájában önállóan nevesüljön, amely következne az ombudsmani törvény kiemelt területeinek felsorolásából is.

## Összegzés

A gyermek speciális társadalmi státusának elismerése és az abból fakadó jogvédelmi kötelezettség kialakulása a XX. század (és főként annak második fele) nyugati típusú társadalmainak, az emberi jogok fejlődésével arányos terméke, amely még messze nem érte el végpontját. Számos olyan, a (nemzetközi és hazai) gyermekjogi mozgalom első hullámának fő fókuszát jelentő jóléti kérdés (gyermekszegénység, alapvető szolgáltatásokhoz való hozzáférés hiányosságai, stb.), bántalmazással, kizsákmányolással kapcsolatos jelenség (gyermekprostitúció, internetes erőszak, iskolai szexuális, családon belüli erőszak, stb.), speciális gyermekcsoportok problémái (fogycatékossággal élő, migráns vagy valamely kisebbségi csoportba tartozó gyermekek), vagy az előbbiekhöz képest még mindig igencsak háttérbe szoruló, kevésbé életbevágónak tartott, a gyermekek részvételi, kommunikációs jogaihoz kapcsolódó kérdés kerül a nemzetközi szervezetek, államok, nem-kormányzati szervezetek – felnőttek alkotta testületeinek napirendjére. A gyermekjogok kérdései, kihívásai a felnőttek által konstruált politikai napirenden a felnőttek normái szerint kerülnek megítélés alá, hogy azok milyen döntési lépéseket igényelnek. A gyermekjogok védelme, biztosítása is ily módon tulajdonképpen a felnőtt döntéshozók tudásán, akaratán, affinitásán múlik. A gyermekjogok területe vélhetően az egyetlen olyan jogcsoport (egyúttal jogegyenlőségért küzdő mozgalom), amelyben nem maguk az érintettek állnak ki elsősorban a magukénak érzett jogokért, hanem mások, jelen esetben a felnőtt társadalom arra érzékeny csoportjai. A jogsértések pedig elsősorban abból fakadnak, ha a jogok védelmét a felnőttek, szülők, gondviselők, állami szereplők elmulasztják betartani. A gyermekjogok hárompólusú jogviszonya különleges felelősségi triász hoz létre és – elviekben legalábbis – egyenlő aktorokként kezeli a gyermeket, a szülőket, gondviselőket és az államot. Ebben a hármásban keletkeztet kötelezettséget a gyermekjogok betartásának elvárása a szülő-állam és a szülő-gyermek viszonyban is, amely igen érzékeny háromszög, szenzitív intervenciós határokkal jogsértés esetén. Hiszen a jogsértések felismerése a jogalany gyermekek számára életkoruktól és fejlődő képességeikből adódóan sokszor nehéz vagy lehetetlen, különösen egy olyan bizonyos értelemben zárt és interdependens környezetben, mint a család. Mindennek lehet ellenszere egy adott pontig a gyermekek jogtudatosságának növelése, de az életkori és érettségi korlátokat ez sem tudja kiküszöbölni. Ezért kiemelten fontos a gyermekjogok érvényesítésére tett erőfeszítések során a felnőttek gyermekjogi jogtudatosságának növelése is. Mindezek mellett további nehézséget jelent az, hogy a gyermekjogok egy részének érvényesülése a szülői jogok „kárára” tud megvalósulni.



1989 a gyermekjogok történetében alapvető fordulatot hozott, hiszen a nemzetközi egyezménybe foglalt jogkatalógus megszületésével egységes mércéként alkalmazható keretrendszer jött létre az egész glóbuszon, amely meghatározó a 195 részes állam politikai napirendje, közpolitika formálása és jogalkotása számára. A gyermekjogok elismerése immár nem jótékonyaságon, „humanizmuson”, gyermekszereteten múlik, hanem nemzetközi kötelezettség is, még ha nehezen kikényszeríthető, megsértése pedig legtöbbször kevésbé szankcionálható. Az államok mintegy tíz év előkészítő munka után fogadták el azt a nemzetközi minimum követelmény rendszert, amely minden aláíró fél számára – a végrehajtása során azért meglehetősen rugalmas – imperatívuszt jelent. A Gyermekjogi egyezmény nemcsak a „globális gyermek” modelljét – annak minden ellentmondásosságával együtt minimum standardot létrehozva – szülte meg, hanem ösztönözte az államokat, az egyéb, a jó közigazgatás, a jól működő jogállam fejlesztése szempontjából fontos és értékes intézmények és jogszabályok megalkotására is. Ha tetszik, a gyermekjogok védelme hozzájárul egy demokratikus társadalmi berendezkedés jobb működéséhez, az emberi jogok holisztikus védelméhez, a legkisebbektől kezdődő demokratikus neveléshez, amellyel ideális esetben egy normakövetőbb, egymás emberi jogait elismerő és tisztelő, érzékeny társadalom létrejöhet.

Mind a jogalkotók, mind a jogalkalmazók, bármely országot vizsgáljunk is, komoly nehézségekbe ütköznek, a gyermekjogok multidiszciplinaritása, önálló jogágának hiánya, valamint a nemzetközi gyermekjogi rezsim, elsősorban a puha jog területén maradó, ajánlásjellegű, nem vagy nehezen kikényszeríthető eszközei miatt. Ehhez hozzáadódik az, ami egyben nehezzé is teszi a gyermekjogok területének önálló kezelését, hogy a gyermekjogok érvényesítése, végrehajtása a gyermekek elsődleges közegeként alapesetben, elsősorban a családok territóriumára. Az állam természetesen ellát egyrészt általános alapjogvédelmi feladatokat, azonban a gyermekjog sérelmek esetén olyankor léphet fel, amikor már a jog/érdeksérelem kilépett a családból. A családok megerősítése, támogatása tehát ennek okán alapvető fontosságú lenne a gyermekjogok érvényesítése szempontjából is, amely nemcsak, materiális értelemben vett támogatást jelent, hanem a számos országban jó gyakorlatként meglévő „pozitív szülőség” iskolájának bevezetését is. Ugyanakkor a családok integritása és a beavatkozás kívánatos minimalizálása is versengő szempont és sok vita tárgya. A gyermekek és a gyermekekkel kapcsolatba kerülő felnőttek, velük foglalkozó szakemberek számára a jogtudatosság, a gyermekjogok ismerete kardinális fontosságú, amely nem merül(het) ki abban, hogy a nemzeti tantervekben és elszórtan a felnőtt képzésekben formálisan megjelenik a gyermekjogok témája is. Az alapjogok, emberi jogok, gyermekjogok elsősorban nem a frontális

oktatás keretein belül sajátíthatók el. A gyermekjogoknak készséggé válva kell beépülniük a mindennapokba, hogy az később összetársadalmi szinten is elfogadott legyen.

Főhipotézisem, amely szerint *a gyermekjogok védelme aktív állami szerepvállalással, leginkább pedig önálló gyermekjogi ombudsman intézmény felállításával hatékonyabban látható el, megerősítést nyert a komparatív országelemzésekkel és a megelőző feltáró elemzéssel.* A rendelkezéseimre álló kutatások egyértelműen azt támasztják alá, hogy a progresszív emberi jogi gondolkodással bíró, a fentebb bemutatott Humanium és az UNICEF gyermekjóléti indikátorai szerint jó eredményt elérő országok önálló intézményt hoztak létre. Az ideáltípusos modellek és a nemzetközi szervezetek ajánlásai elemzésekor kiviláglott, hogy az önálló intézmény szorgalmazása a Gyermekjogi egyezmény, mint az általános emberi jogi konvenciókon túli, kifejezetten a gyermekek speciális védendő csoportjára vonatkozó nemzetközi jogkatalógus elfogadásából, annak külső monitorozását végző Gyermekjogi Bizottság kommentárjaiból és záróészrevételeiből is következik és számuk jól észrevehető szaporodása is („ombudsman inflálódás”) erre utal.

A gyermekek hozzáférése, konzultációs lehetősége is azon országok jogszabályi rendelkezéseiben és/vagy gyakorlatában jelenik meg, ahol önálló intézményként állították fel a gyermekjogi intézményt, hiszen általában kapacitás híján az általános hatáskörrel bíró intézmények nem tudnak erre kellő pénzt és erőforrást fordítani. A specializált hivatal komoly szerepet játszhat a civil-, nem-kormányzati szervekkel való partnerségek kiépítésében is.

Önálló független gyermekjogi intézmény felállítására buzdít számos nemzetközi ajánlás, az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága vonatkozó általános kommentárjaitól és a gyermekjogi ombudsmannal nem bíró, részes államok számára megfogalmazott záróészrevételektől kezdve, az Európa Tanács és az Európai Parlament vonatkozó határozatáig a kilencvenes évektől kezdődően. Mindemellett nem elégszer hangsúlyozandó tétel, hogy az ombudsman intézmény hatékonysága, láthatósága, eredményessége immanensen függ a hivatalt betöltő személy gyermekjogi elkötelezettségétől, érzékenységétől, a nyilvánosságról és a valódi függetlenségről alkotott szerepfelfogásától.

A dolgozat vonatkozó 5. fejezetében részletesen foglalkoztam az önálló/integrált intézmények elvi erősségeivel és gyengeségeivel, ehelyütt nem ismételtem ezeket, azonban felhívom arra a figyelmet, hogy integrált – az alapjogi panaszok vagy ügyek teljes tárházával foglalkozó – intézményben sehol nem találni példát a gyermekek valódi bevonására, vagy az ombudsman gyermekekkel való rendszeres közvetlen kapcsolattartására sem.

*A komparatív elemzésben részletesen vizsgált országok önálló ombudsman modelljei Írországban és Norvégiában, minden vonatkozásban jobban teljesítettek a három funkció terén.*

8. táblázat A hat vizsgált ország összesítő értékelése.

Társadalmi funkciók  Országok	Magyarország	Lettország	Norvégia	Írország	Hollandia	Görögország
<b>Alapjogvédelem</b>	egyéni panaszkezelés; hivatalbóli vizsgálat	egyéni panaszkezelés; hivatalbóli vizsgálat	nincs egyéni panaszkezelés; vizsgálat lehetséges	egyéni panaszkezelés, hivatalbóli vizsgálat	egyéni panaszkezelés	egyéni panaszkezelés, helyszíni vizsgálatok- látogatások
<b>Gyermekrészvétel</b>	-	-	attitűd, szakértő testület, kutatások, ombudsman kiválasztás	attitűd, tanácsadó testület, kutatások, ombudsman kiválasztás	attitűd, törvényi kötelezettség, kutatások	attitűd, tanácsadó testület, konzultációk
<b>Monitoring</b>	nincs önálló jelentés (UN CRC)	nincs önálló jelentés (UN CRC)	önálló jelentés (UN CRC)	önálló jelentés (UN CRC és UPR)	részben önálló jelentés (UN CRC és UPR)	önálló jelentés (UN CRC)

Forrás: Saját szerkesztés.

Az önálló gyermekjogi ombudsmanok (Írország, Norvégia), továbbá a jól elkülönített, nevesített szervezeti egységgel működő integrált biztos-helyettesek (Görögország, Hollandia) munkájuk során azzal, hogy csak és kizárólag a gyermeküggyel foglalkoznak, nagyobb nyilvánosságot tudnak munkájuknak szerezni, sőt politikai szintéren is aktívabbak. Norvégiában, az ombudsman által kidolgozott és követett gyakorlat, amelynek során a vizsgálandó kérdésben érintett gyermekeket szakértőnek tekintve hallgatja meg, véleményüket a miniszterelnöki szintig csatornázza be. Írországban pedig az ombudsman elvitathatatlan szerepet játszott és vállalt a gyermekjogok alkotmányba foglalását célzó kampánnyal és kiállással, amelynek eredménye a népszavazással megerősített becikkelyezett gyermekjogi rendelkezés lett 2015-ben. A norvég alkotmány 2016 májusában történt módosítása óta a Gyermekjogi egyezmény szellemiségének megfelelően az új 104. cikk külön rendelkezik a gyermekjogokról. Mindkét országban alkotmányos szintre emelték tehát a gyermekjogok védelmét, túllépve a többi ország által követett megfogalmazáson, amely a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogáról szól.

Az ombudsmani intézmények eredményességét természetesen befolyásolja az a közjogi és politikai tér, annak fogadókészsége, amelyben az ombudsman működik. A magyar ombudsmani éves beszámolóját például 2009 és 2015 között nem tárgyalta egyáltalán plenáris

ülésén a magyar parlament, ezt követően ismét visszaállt a korábbi gyakorlat, s a beszámolók a t.ház elé kerülnek.

Az elemzésekből is jól látszik, hogy általános ombudsmanként a hivatalt betöltő személy szerepfelfogása, nyilvánosságról alkotott képe és ehhez kapcsolódó médiahasználata, érdeklődése jelentős befolyással bírnak arra, hogy az emberi jogok védelmének egy-egy részterülete, így a gyermekjogoké mennyire látható, s munkája mennyire hatékony.

A társadalmi funkciók mentén vizsgált hat ország ombudsman intézményei közül tehát az ír és a norvég intézmény teljesített a legjobban. Fontos továbbá az is, hogy köz-és jogpolitikában betöltött szerepüket, saját szerepfelfogásukat meghatározó módon erősíti, hogy önálló intézményként törvényi szinten kerül szabályozásra feladat-és hatáskörük. Így a szabályozó törvény által rögzített feladatok ellátásának teljesítése, azok számonkérhetősége is kézzel foghatóbbá válik, s kevésbé függ a hivatalt betöltő személytől.

Mindazonáltal valamennyi intézmény esetében nyílik tér a hatékonyság növelésére, mások mellett azért, mert a panaszkezeléssel felruházott intézmények mindegyike küzd azzal, hogy legkevésbé a gyermekek fordulnak hozzájuk, s az általános hatáskörű biztosok esetében pedig a gyermekügyek száma sem túl magas a beérkezett panaszokhoz képest.

A hatékonyság növelése érdekében a független gyermekjogi intézményeknek nagyon fontos lenne az ismertségük növelését célzó eszközöket és csatornákat kidolgozni a gyermekek – különösen a sérülékeny csoportokhoz tartozó gyermekek – számára és velük közösen, s ezekhez valóban akadálymentes hozzáférést biztosítani. Ideértendő például a nem hivatali időben elérhető tájékoztató-segélyvonalak működtetése, a valóban gyermekbarát tartalommal működő weblap és más a gyermekek által használt közösségi médiafelület, kommunikációs csatorna. Amellett, hogy mindegyik intézmény - eltérő mértékben - megjelenik a médiában, ha máskor nem, egy-egy jelentés publikálása kapcsán, de mivel ez is részben a hivatalt betöltő személy szerepfelfogásán múlik, a rendszeres és kidolgozott kommunikációs stratégián nyugvó médiajelenlét, a XXI. században kiemelten fontos lenne. Egyrészt, hogy a potenciális jogsértéseket elszenvedők egyáltalán tájékoztatást kapjanak az intézmény létezéséről, hatásköréről, bátorítva is ezzel a segítségkérést, másrészt a napvilágra került jogsérelmek minél szélesebb nyilvánosság előtt való megjelenítése a hatékonyabb működést is segítené, számonkérhető és jól megfogalmazott elvárássá erősítve a kötőerővel nem bíró ombudsmani ajánlást.

A valóban gyermekbarát működés eléréséhez (és egyben a Gyermekjogi egyezmény hatékony végrehajtásához) azoknak az intézményeknek, amelyekben nincsenek formális gyermekrészvételi mechanizmusok, intézményesíteni lenne szükséges a gyermekparticipáció

csatornáit, különösen állandó tanácsadó testületekkel, illetve gyermekcsoportok rendszeres megkérdezésével bizonyos kérdésekről. A gyermekek megkérdezése, bevonása nemcsak a Gyermekjogi egyezmény 12. cikkének végrehajtásához tartozik hozzá, amely különösen egy gyermekjogi független intézmény számára kiemelt fontosságú követelés, hanem a munka hatékonyságát és eredményességét növeli azáltal, hogy olyan kérdéseket vizsgál és visz a nyilvánosság elé, amelyek valóban a gyermekek életére befolyással bírnak, problémát jelentenek számukra, és amelyekben szükségük lenne a felnőtt társadalom segítségére. Az internet segítségével lefolytatható konzultációk a személyes együtt gondolkodást nem helyettesítik természetesen, de legalább mindez nem terhelné meg az intézmény költségvetését sem.

Fenti kérdés különösen problematikus a szélesebb hatáskörű, emberi jogi intézményekbe integráltan működő gyermekjogi intézmények esetén, ezért ezek az intézmények a gyermekrésztétel intézményesítése mellett a gyermekügyek prioritásba vételére is erőfeszítést kellene tegernek.

Az ombudsman intézmény történeti hagyományaiból is fakadóan alkalmas arra, hogy fórumként szolgáljon a különböző intézmények, eltérő elképzeléseinek egy asztal mellé terelésére. Szükséges lenne tehát a gyermekügyben mozgó szereplőkkel (kormányzati, nem-kormányzati szereplők, egyházak, média képviselői) rendszeres vagy egy-egy kifejezetten hangsúlyos ügy, ügycsoport kapcsán való egyeztetés intézményesítése. Ez a hídszerep nem csak hozzátartozik az intézmények profiljához a rászoruló csoportok jogvédelme és a közigazgatás jó működésének elősegítése érdekében azáltal, hogy az eltérő álláspontoknak teret adva lehetővé válik a párbeszéd a konszenzust célozva, hanem a gyermekügyben mozgó szereplők rendszeres találkozása, egyeztetése az ombudsman intézményen túli együttműködést, kölcsönös információcserét és kommunikációt is elősegíti.

A nemzetközi monitoringba való bekapcsolódás az intézmények feladatellátásához véleményem szerint alapvetően hozzátartozik, s ezt írja el maga Gyermekjogi egyezmény is, implementációjáról szóló cikkeiben. A nemzetközi szervezetek, különösen az ENSZ Gyermekjogi Bizottságával való aktív kapcsolat és a jelentéstételi időszakban az alternatív jelentés benyújtása nemcsak teljesebb képet tud adni az egyezmény tagállami helyzetéről, hanem ösztönzi a jelentés elkészítése során a gyermekügyben szereplők közös munkáját és a gyermekeknek a bevonását is, ezáltal közvetlenül hozzájárulva a civil társadalom szövetének erősítéséhez. A nemzetközi szervezetek felé való kommunikáció, eljuttatott konstruktív kritika, segítheti a rendszerszintű változások elérését nemzeti szinten, mert lehetővé válik, hogy

nemzetközi fórumra kvázi kiemelve egy-egy nemzeti szinten különösen problémás, de az intézmények számára – politikai akarat vagy más erőforrás híján - megoldhatatlannak bizonyuló kérdést, külső megerősítést kaphat ajánlás formájában ugyan, de amelynek a nemzetközi közösség tagjaként „illik” megfelelni. Az elmúlt évek európai jogfejlődését vizsgálva jól érzékelhető, hogy mind az Európai Unió Bírósága, mind a strasbourg-i EJEB ítéletei egyre több alkalommal utalnak a Gyermekjogi egyezmény rendelkezéseire. Az Európai Unió hatályos alapszerződése pedig uniós szintű alapjogvédelmet írtak elő a gyermekjogok vonatkozásában is. Ezen változások következtében így a nemzetközi és az uniós intézmények jelentős befolyással bírnak a nemzeti politika-és jogalkotásra, jogfejlődésre.

A gyermekjogi ombudsman intézmény véleményem szerint több kell legyen pusztán egy hivatalnál. Valódi szócsővé válva, mandátumával azonosulva, a gyermekek hangjának felerősítésével fáradhatatlanul, külső nyomásoknak ellenállva, nem engedheti elvonni a mindenkori jogalkotó és politikai elit figyelmét a ma gyermekeinek problémáiról, igényeiről, szükségleteiről, ezáltal aktívan hozzájárulva a társadalom jövőbeni formálódásához.

# Irodalom

## Jogszabályok

1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről

1991. évi LXIV. törvény a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről

A magzati élet védelméről szóló 1992. évi LXXIX. törvény

A szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés (Magyarországon kihirdette a 1987. évi 12. törvényerejű rendelet)

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)

Magyarország Alaptörvénye

Polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (új Ptk.)

## Egyéb nemzetközi jogforrások

Az ENSZ Millenniumi Nyilatkozata

Az Európai Unió Alapjogi Chartája. (2010/C 83/02 )

Convention on Regional Arrangements for the Promotion of Child Welfare in South Asia

Council of Europe Parliamentary Assembly Recommendation 1121 (1990) on the rights of children

Council of Europe Parliamentary Assembly Recommendation 1286 (1996) on a European strategy for children.

Council of Europe Parliamentary Assembly Recommendation 1460. (2000) Setting up a European ombudsman for children.

Council of Europe Recommendation 1551 (2002) Building a twenty-first century society with and for children: follow-up to the European strategy for children.

Council of Europe Resolution 1099 (1996) on sexual exploitation of children.

Declaration of the Rights of the Child. Adopted by UN General Assembly Resolution 1386 (XIV) of 10 December 1959.

Emberi Jogok Európai Egyezménye

Európa Tanács, (Felülvizsgált) Európai egyezmény a gyermekek örökbefogadásáról, CETS 202., 2008. november 27.

Európa Tanács, Egyezmény a gyermekek szexuális kizsákmányolás és szexuális zaklatás elleni védelméről,  
CETS 201., 2007. október 25.

Európa Tanács, Egyezmény a gyermekekkel való kapcsolattartásról, CETS 192., 2003. május 15.

Európa Tanács, Európai egyezmény a gyermekek jogainak gyakorlásáról, CETS 160., 1996. január 25.

Európa Tanács, Európai egyezmény a házasságon kívül született gyermekek jogi helyzetéről, CETS 85., 1975. október 15.

European Charter of the Rights of the Child. European Parliament Res. A3-0172/92. 8 July 1992.

General Comment No. 2. (2002) The role of independent national human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child. CRC/GC/2002/2, 15 November 2002.

General Comment No. 5 (2003): General Measures of Implementation of the Convention on the Rights of the Child. CRC/GC/2003/5. 03/10/2003.

Geneva Declaration of the Rights of the Child. Adopted 26 September, 1924, League of Nations.

ILO Minimum Age (Agriculture) Convention, 1921 (No. 10).

Night Work of Young Persons Employed in Industry. ILO Convention, 1919 (No. 6).

Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict. Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution A/RES/54/263 of 25 May 2000 entry into force 12 February 2002.

Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography. Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution A/RES/54/263 of 25 May 2000 entered into force on 18 January 2002.

Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure. Resolution adopted by the General Assembly on 19 December 2011. A/RES/66/138.

United Nations Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency (The Riyadh Guidelines) A/RES/45/112. UN GA 68th plenary meeting, 14 December 1990.

### **Nemzetközi háttérdokumentumok, jelentések**

BÅRDSSEN, ARNFINN: *Children's Rights in Norwegian Courts*. Seminar on Children's Rights, Kathmandu 25th June 2015. <https://www.domstol.no/globalassets/upload/hret/artikler-og-foredrag/childrens-rights-in-norwegian-courts---kathmandu-250615.pdf>

*Celebrating 20 years of the Convention on the Rights of the Child*. The state of the world's children. Special edition. UNICEF. 2009.

*Championing Children's Rights*. UNICEF Innocenti Office of Research. Florence, 2013.



DOEK, JAAP E.: *Independent Human Rights Institutions for Children*. Innocenti Working Paper No. 2008-06, UNICEF Innocenti Research Centre, Florence. 2008.

ENOC Standards for Independent Children's Rights Institutions. October 2001. <http://enoc.eu/wp-content/uploads/2015/01/ENOC-Standards-as-approved-Paris-01.pdf>

HODGKIN, RACHEL – NEWELL, PETER: *Child Participation and Children's Ombudsman Institutions within the European Union*. Preliminary Report. 2008.

[http://www.childrightsconnect.org/wp-content/uploads/2013/10/With\\_Children\\_For\\_Children\\_WEB\\_english.pdf](http://www.childrightsconnect.org/wp-content/uploads/2013/10/With_Children_For_Children_WEB_english.pdf)

*Independent Institutions Protecting Children's Rights*. Florence. UNICEF Innocenti. 2001.

LANSDOWN, GERISON: *The Evolving Capacities of the Child, Innocenti Insight*. UNICEF Innocenti Research Centre and Save the Children, 2005.

*My Pocket Guide to CRC reporting* – A companion guide for children and adolescents willing to tell the United Nations Committee on the Rights of the Child about how children's rights are respected in their country, NGO Group for the CRC, 2011.

*Ombudswork for Children*. UNICEF Innocenti Research Centre. Florence, 1997.

Report of the Commissioner for Children's Rights in Cyprus to the UN Committee on the Rights of the Child. September 2011.

Report of the Ombudsman for Children in Iceland to the UN Committee on the Rights of the Child. 2010

STEWART, RÉBECCA: *Independent human rights institutions for children and the Committee on the Rights of the Child reporting process*. IWP-2009-22. UNICEF Innocenti Working paper. December 2009.

Strengthening the United Nations: An agenda for further change. Report to the UN Secretary-General. A/57/387, 9 September 2002.

The role and mandate of children's ombudspersons in Europe: Safeguarding and promoting children's rights and ensuring children's views are taken seriously. ENOC Survey 2010. Prepared by HODGKIN, RACHEL- NEWELL, PETER.

Together with children – for children A guide for non-governmental organizations accompanying children in CRC reporting, 2011.

## **Kézikönyvek**

Kézikönyv a gyermekjogokra vonatkozó európai jogról. Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége/Európa Tanács, 2015.

Kézikönyv a Gyermekegyezmény alkalmazásához. (a magyar kiadást szerkesztette: dr. HERCZOG MÁRIA). CSAGYI-UNICEF. Budapest, 2009.

## Monográfiák

- ALLISON, JAMES – ADRIAN, JAMES: *Key Concepts in Childhood Studies*. Sage Publications. 2008.
- ALMOND, GABRIEL A. – POWELL, G. BINGHAM: *Összehasonlító politológia*. Osiris Kiadó. Budapest, 1996.
- ALSTON, PHILIP – TOBIN, JOHN: *Laying the Foundations for Children's Rights*. UNICEF. 2005.
- ARCHARD, DAVID: *Children: Rights and Childhood*. (3rd edn). Routledge. Abingdon, 2015.
- ARIÉS, PHILIPPE: *Gyermek, család, halál*. Gondolat Kiadó. Budapest, 1987.
- BLACK, MAGGIE: *The children and the nations*. The Year of the Child. Unicef, 1986.
- COLÓN A. R. - COLÓN P. A: *A history of children. A socio-cultural Survey Across Millenia*. Greenwood Press. Westport, Connecticut, London. 2001.
- COWDEN, MHIARI: *Children's Rights. From Philosophy to Public Policy*. Palgrave MacMillan. 2016.
- FILÓ, ERIKA - KATONÁNÉ PEHR, ERIKA: *Gyermeki jogok, gyermekvédelem*. HvgOrac. Harmadik, hatályosított, bővített kiadás. 2009.
- FLEKKØY, MÅLFRID GRUDE: *A Voice for Children*. Jessica Kingsley, London, 1991.
- FLEKKØY, MÅLFRID GRUDE: *Children's rights*. Gent, 1993.
- FORTIN, JANE: *Children's Rights and the Developing Law*, (3rd edn). Cambridge University Press. Cambridge, 2009.
- FREEMAN, MICHAEL: *Article 3: The best interest of the child*. Martinus Nijhoff. Leiden, 2007.
- FRIVALDSZKY, JÁNOS: *Természetjog*. Eszmetörténet. Szent István Társulat, 2001.
- GÖNCZÖL, KATALIN- KÓTHY, JUDIT: *Ombudsman 1995-2011*. Budapest, 2002.
- GRIFFIN, JAMES: *On Human Rights*. Oxford University Press. Oxford, 2008.
- GUGGENHEIM, MARTIN: *What's Wrong with Children's Rights?* Harvard University Press. Cambridge. 2005.
- HALMAI, GÁBOR-TÓTH, GÁBOR ATTILA: *Emberi jogok*. Osiris Kiadó, Budapest. 2003.
- HAWES, JOSEPH M.: *The children's rights movement. A History of Advocacy and Protection*. Twayne Publishers. Boston. 1991.
- HILL, MALCOLM – TISDALL, KAY: *Children and Society*. Longman. London, 1997.
- HOULGATE, LAWRENCE D.: *The Child and the State: A Normative Theory of Juvenile Rights*. Baltimore: Johns Hopkins Press, 1980.
- IGNATIEFF, MICHAEL: *The Rights Revolution*. CBC, Toronto, 2000.
- JONES, PHIL – WALKER, GARY: *Children's Rights in Practice*. Sage. London. 2011.
- KEY, ELLEN: *A gyermek évszázada*. Tankönyvkiadó, Budapest. 1976.

- KING, MICHAEL: *A Better World for Children? Exploitations in Morality and Authority*. Routledge. London, 1997.
- KORTEWEG, ANNA C. – SELBY, JENNIFER A.: *Debating Sharia. Islam, Gender Politics and Family Law Arbitration*. University of Toronto Press. 2012.;
- LEBLANC, LAWRENCE: *The Convention on the Rights of the Child*. Lincoln: University of Nebraska Press, 1995.
- LIEBEL, MANFRED: *Children's rights from below. Cross cultural perspectives*. Palgrave MacMillan, Basingstoke. 2012.
- LOCKE, JOHN: *Some Thoughts Concerning Education*. Section 7. Fordham University. Modern History Sourcebook: John Locke.
- MACDONALD, ALISTAIR QC: *The Right of the Child. Law and Practice*. Family Law. Jordan Publishing. 2011.
- MAJTÉNYI, LÁSZLÓ: *Ombudsmann. Állampolgári jogok biztosa*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1992.
- ROUSSEAU, JEAN-JACQUES: *Emil vagy a nevelésről*. Budapest, 1978. 3 kiadás.
- RÓZSÁS, ESZTER: *Gyermejjogok*. Dialóg Campus-PTE ÁJK. 2011.
- SÁRI, JÁNOS- SOMODY, BERNADETTE: *Alapjogok*. Osiris. Budapest. 2008.
- SHAHAR, SHULAMITH: *Childhood in Middle Ages*. Routledge, London. 1990.
- SOMODY, BERNADETTE: *Az ombudsman típusú jogvédelem*. ELTE Eötvös Kiadó. Budapest, 2010.
- SZABÓ, MÁTÉ: *Emberi jogok – alapvető jogok. Esélyek és veszélyek az ombudsman szemével*. Kairosz Kiadó. Budapest, 2011.
- SZABÓ, MÁTÉ: *Ki őrzi az őrzőket? Az ombudsmani jogvédelem*. Kairosz Kiadó, Budapest. 2010.
- SZEIBERT, ORSOLYA: *Családi jog*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest. 2012.
- TUCKER, JUDITH E.: *Women, Family, and Gender in Islamic Law*. Cambridge University Press. 2008.
- VAN BUEREN, GERALDINE: *The International Law on the Rights of the Child*. Martinus Nijhoff. 1998.
- VARDIN, PATRICIA A. – BRODY, ILENE N.: *Children's Rights: Contemporary Perspectives*. New York. Teacher's College Press. 1979.
- VARGA, ZS. ANDRÁS: *Ombudsmanok Magyarországon*. Rejtjel Kiadó. Budapest, 2004.
- VERHELLEN, EUGEN: *Convention on the Rights of the Child: Background, motivation, structure, main themes*. Garant. 1997.
- WELLS, KAREN: *Childhood in a Global Perspective*. Polity Press. Cambridge, 2009.
- WRINGE, G. A.: *Children's Rights: A Philosophical Study*. London: Routledge. 1981.

ZELLER, JUDIT: *A testen kívül létrejött embriók morális és jogi státusa a reprodukcióhoz való jog és a tudományos kutatás tükrében*. Phd értekezés. Pécs, 2009.

### Gyűjteményes kötetek

ARCHARD, DAVID – MACLEOD, COLIN M (eds.): *The Moral and Political Status of Children*. Oxford University Press. Oxford. 2002.

ASHTON, P. – PARKER, S. - SEYMOUR, J. (eds): *Children, Rights and the Law*. Oxford: Oxford University Press. 1992.

BORGEN, MARIANNE: Developing the role of ombudsman. In: E. VERHELLEN (ed.): *Monitoring Children's Rights*. Kluwer Law International. The Hague. 1996.

BRIDGEMAN, JO – MONK, DANIEL (eds): *Feminist perspectives on Child Law*. Cavendish, 2000.

BUTLER, CLARK (ed): *Child rights. The Movement, International Law, and Opposition*. Purdue University Press. 2012.

CAVALLO, SANDRA – EVANGELISTI, SILVIA (eds.): *A cultural history of childhood and family. In the early modern age*. Berg. Oxford, New York. 2010.

CHRONOWSKI, NÓRA – DRINÓCZI, TÍMEA – PETRÉTEI, JÓZSEF – TILK, PÉTER – ZELLER, JUDIT: *Magyar alkotmányjog III. Alapjogok*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2006.

DAVIDSON, H.A. - COHEN, C.P. – GIRDNER, I.K. (eds): *Establishing Ombudsman Programs for Children and Youth: How Government's Response to its Young Citizens Can Be Improved*. American Bar Association Center on Children and the Law. Washington DC, 1993.

DEMAUSE, LLOYD: A gyermekkor története. In: *A gyermekkor története*. Szöveggyűjtemény. (szerk.: VAJDA ZSUZSANNA-PUKÁNSZKY BÉLA). Eötvös József Könyvkiadó. Budapest, 1998.

DEZSŐ, MÁRTA – FÜRÉSZ, KLÁRA – KUKORELLI, ISTVÁN – PAPP, IMRE – SÁRI, JÁNOS – SOMODY, BERNADETTE – SZEGVÁRI, PÉTER – TAKÁCS, IMRE (szerk): *Alkotmánytan I*. Osiris Kiadó, Budapest.

FRANKLIN, BOB (ed.): *The New Handbook of Children's Rights*. New York. Routledge. 2001.

FREEMAN, MICHAEL – VEERMAN, PHILIP (eds.): *The Ideologies of Children's Rights*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers. 1992.

FREEMAN, MICHAEL (ed): *Law and Childhood Studies*. Oxford University Press. Oxford, 2012.

GREGORY, ROY – GIDDINGS, PHILIP (eds.): *Righting wrongs. The Ombudsman in Six Continents*. IOS Press. The Netherlands. 2000.

HAJAS, BARNABÁS - SZABÓ, MÁTÉ (szerk): *Pajzsuk a törvény*. Rászoruló csoportok az ombudsmani jogvédelemben. Alapvető Jogok Biztosának Hivatala. Budapest, 2013.

- HAJAS, BARNABÁS – SZABÓ, MÁTÉ (szerk.): *Az ombudsmani intézmények újraszabályozása a 21. századi Magyarországon és Európában*. Országgyűlés Hivatala. Budapest, 2012.
- HALMAI, GÁBOR – TÓTH, GÁBOR ATTILA (szerk.). *Emberi jogok*. Osiris Kiadó, Budapest 2003.
- HANSON, KARL - NIEUWENHUYS, OLGA (eds.): *Reconceptualizing Children's Rights in International Development: Living Rights, Social Justice, Translations*. Oxford University Press, Oxford. 2013.
- HAWES, JOSEPH M. – HINER, N. RAY (eds.): *Children in Historical and Comparative perspectives*. Greenwood Press. New York. 1991.
- HILL, MALCOLM – TISDALL, KAY: *Children and Society*. Longman. London, 1997.
- HWANG, C. PHILIP – LAMB, MICHAEL E. – SIEGEL, IRVING E (eds.): *Images of childhood*. Lawrence Erlbaum Associates, Publishers. Mahwah, New Jersey, 1996.
- JAMES, ALISON - JAMES, ADRIAN L. (eds): *European Childhoods: Cultures, Politics and Participation*. Palgrave Macmillan. 2008.
- JAMES, ALISON – PROUT, ALAN (eds): *Constructing and Reconstructing Childhood: contemporary issues in the sociological study of childhood*. Falmer Press. Cambridge, 1997.
- KUCSKO-STADLMAYER, GABRIELE (szerk.): *Európai ombudsman-intézmények*. ELTE Eötvös Kiadó. Budapest, 2010.
- KUKORELLI, ISTVÁN: *Az Országgyűlés a többpártrendszer első évében*. In: Magyarország Politikai Évkönyve 1990. AULA DMIKK. Budapest, 1990.
- MASON, JAN – FATTORE, TOBY (eds) *Children Taken Seriously: in theory, policy and practice*. Jessica Kingley publishers. London, 2005.
- MAYALL, BERRY (ed): *Children's Childhoods: Observed and experienced*. Falmer Press. London, 1994.
- PASSEMIERS, R. – REYNAERT H, - STEYVERS, K. (eds): *The Impact of Ombudsmen*. Vanden Broele. Brugge, 2009.
- REISMAN, A. - GIENAPP, S. STACHOWIAK: *A Guide to Measuring Advocacy and Policy: Organizational research services*. Baltimore, MA: The Annie E. Casey Foundation. 2007.
- REYNAERT, DIDIER et al (eds.): *Routledge International Handbook of Children's Rights Studies*. Routledge International Handbooks. 2015.
- VERHELLEN, EUGEN (ed): *Monitoring Children's Rights*. The Hague. Kluwer Law International. 1996.
- VUCKOVIC SAHOVIC, NEVENA – DOEK, JAAP E – ZERMATTEN, JEAN: *The Rights of the Child in International Law*. Rights of the Child in a Nutshell and in Context: All about Children's Rights. Stämpfli Verlag. Bern, 2012.

WILLIAMS, JANE – INVERNIZZI, ANTONELLA (eds.): *Human Rights of Children: From visions to implementation*. Ashgate. 2011.

### **Folyóiratcikkek, tanulmányok**

Gyermekek a történelemben. *História*. 1997. 5-6. szám. XIX. évfolyam.

ÁDÁM, ANTAL: Az értékek pluralitása és versengése. In: *Jog – értékek – erkölcs*. (Acta Humana Studiosorum) Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány, Budapest, 2006.

ÁDÁM, ANTAL: Az emberi és állampolgári jogok jellegéről és korlátairól. In: *Jogtudományi Közlöny* 1993. november.

ALSTON, PHILIP: The Unborn Child and Abortion Under the Draft Convention on the Rights of the Child. In: *Human Rights Quarterly*, 1990.

BOLTON, DAVID A.: The Convention on the Rights of the Child: Prospects for International Enforcement. In: *Human Rights Quarterly*. 1990.

BROUGHTON, FIONA: Are unborn children rights-holders under the United Nations Convention on the Rights of the Child? In: *The Boolean*. 2010.

CLARK, HOMER H.: Children and the Constitution. In: *University of Illinois Law Review*, 1992/1.

CORDERO ARCE, MATIAS: Maturing children's rights theory. In: *International Journal of Children Rights*, 23(2).

FEDERLE, KATHERINE H.: Rights flow downhill. In: *International Journal of Children Rights*. 2(4). 1994.

FERGUSON, LUCINDA: Not merely rights for children but children's rights: The theory gap and the assumption of the importance of children's rights. In: *International Journal of Children's Rights*, 21 (2). 2013.

FREEMAN, MICHAEL (ed): *Law and Childhood Studies*. Current Legal Issues Vol. 14. Oxford University Press. Oxford, 2012.

FREEMAN, MICHAEL: Taking children's rights seriously. In: *Childhood*, 17(1). 2010.

GRAN, BRIAN K.: The Roles of Independent Children's Rights Institutions for Implementing the CRC. In: *The Human Rights of Children*. From Vision to Implementation. Antonella Invernizzi-Jane Williams (eds). Ashgate. 2011.

HAÁSZ, VERONIKA: Hogyan lesz reaktív ombudsmanból proaktív emberi jogi biztos? In: *Közjogi Szemle* 2011. (4. évf.) 4. szám.

HAMMARBERG, THOMAS: The UN Convention on the Rights of the Child – and How to Make It Work. In: *Human Rights Quarterly*, 1990 (12).

- KILBOURNE, SUSAN: U.S. Failure to Ratify the U.N. Convention on the Rights of the Child: Playing Politics with Children's Rights. In: *Transnational Law and Contemporary Problems*, 1996 (6).
- KILKELLY, URSULA: Protecting children's rights under the ECHR: the role of positive obligations. In: *North Ireland Legal Quarterly*. 61 (3).
- LANSDOWN, GERISON: Children's Rights Commissioners for the UK. In: B. FRANKLIN (ed.): *The New Handbook of Children's Rights*. Routledge, New York. 2001.
- LEVESQUE, ROGER J. R.: The Internationalization of Children's Rights: Too Radical for American Adolescents? In: *Connecticut Journal of International Law*, 1994 (9).
- LAMM, VANDA: Néhány megjegyzés az emberi jogi tárgyú egyezmények értelmezésének sajátos esetéről. <http://dfk-online.sze.hu/images/egyedi/bihari/lamm.pdf>
- LUX, ÁGNES-SZABÓ, MÁTÉ-SZIKLAY, JÚLIA: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa munkájának nemzetközi környezete (2007-2010), különös tekintettel a gyermeki jogokra. In: *Külügyi Szemle*. 2010/4. szám.
- LUX, ÁGNES: A gyermeki jogok védelmének európai rendszeréről – kiemelt figyelemmel az ombudsmani típusú jogvédelemre Magyarországon és Európában. In: *Az ombudsmani intézmények újraszabályozása a 21. századi Magyarországon és Európában*. Országgyűlés Hivatala. Budapest, 2012.
- LUX, ÁGNES: A legfiatalabbak jogai a vén kontinensen – a gyermeki jogok védelmének európai rendszeréről. In: *Acta Humana*. 2009/3. sz.
- LUX, ÁGNES: Az Európa Tanács szerepe a gyermek jogainak védelmében. In: *Együtt a gyermekvédelemben*. 2013.
- LUX, ÁGNES: Az ombudsman gyermekjogi projektmunkája (2008-2012) I-II-III. In: *Családi jog*. XI. évf. 2-3-4. szám.
- LUX, ÁGNES: Tükör és/vagy görbe tükör? Magyarország a Gyermekjogi Bizottság előtt. In: *Esély: társadalom- és szociálpolitikai folyóirat*, 2015/4.
- MARSHALL, DOMINIQUE: The construction of children as an object of international relations: The Declaration of Children's Rights and the Child Welfare Committee of League of Nations, 1900–1924. In: *The International Journal of Children's Rights*, 1999/7.
- MELTON, GARY B.: Lessons from Norway: the children's ombudsman as a voice for children. In: *Case Western Reserve Journal of International Law*, 23. 1991.
- O'NEILL, ONORA: Children's rights and children's lives. In: *Ethics*, 98(3). 1988.
- PUPAVAC, VANESSA: Misanthropy without borders: The international children's rights regime. In: *Disasters*, 25(2), 2001.
- PURDY, LAURA M: Why children shouldn't have equal rights. In: *International Journal of Children Rights*, 2(3). 1994.

- QUENNERSTEDT, ANN: Children's rights research moving into the future: Challenges on the way forward. In: *International Journal of Children's Rights*, 21. 2013.
- RAMSAY, SARAH: *The United States child protective system – a triangle of tensions*. 2001. CFLQ 25.
- REYNAERT, DIDIER - BOUVERNE-DE BIE, MARIA –VANDEVELDE, STIJN: Between 'believers' and 'opponents': Critical discussions on children's rights. In: *International Journal of Children Rights*. 20(2), 2009.
- ROSS, HAMISH: Children's rights – a defence of Hartian Will Theory. In: *International Journal of Children's Rights*. 22(1), 2013.
- SÁNDOR, JUDIT: Legal status of the human embryo. Overview of the Hungarian Regulation. In: DONALD EVENS (Ed.): *Conceiving the embryo. Ethics, Law and Practice in Human Embryology*. Martinus Nijhoff Publishers, The Hague 1996.
- SOMODY, BERNADETTE: Egy új intézmény a gyermeki jogok védelmében: A Gyermeki Jogok Miniszteri Biztosa. In: *Új Ifjúsági Szemle*, 2004. ősz.
- SOMODY, BERNADETTE: Az ombudsman szerepe a gyermeki jogok védelmében. In: *Családi Jog*. 2008/2. (IV. évf).
- SZABOLCS, ÉVA: Gyermekkortörténet – családtörténet. In: *Pedagógiai Szemle*. Budapest. 1986 4. sz.
- THOMAS, NIGEL et al.: Evaluating the Children's Commissioner in Wales: Report of a participatory research study. In: *International Journal of Children's Rights*. 2010.
- TOBIN, JOHN: Justifying children's rights, In: *International Journal of Children's Rights*, 21(4), 2013.
- TRENCSENYI, LÁSZLÓ: Hasznos mulattató. In: *Új Pedagógiai Szemle*. 2002. december.
- VALENTIN, KAREN –MEINERT, LOTTE: The adult North and the young South. In: *Anthropology Today*, 25(3). 2009.
- VAN BUEREN, GERALDINE: The UN Convention on Rights of the Child. In: *JCL*, 1991 (3).
- WILLIAMS, JANE: Incorporating children's rights: The divergence in law and policy. In: *Legal Studies*, 27 (2). 2007.

## Újságcikkek

- Az ombudsman az utolsó bástya. In: *Népszabadság online*.  
[http://nol.hu/belfold/az\\_ombudsman\\_az\\_utoolso\\_bastya\\_-1348763](http://nol.hu/belfold/az_ombudsman_az_utoolso_bastya_-1348763)
- Lesz gyermekjogi ombudsman. In: *Magyar Nemzet online*.  
[https://mno.hu/migr\\_1834/lesz-gyermekjogi-ombudsman-760696](https://mno.hu/migr_1834/lesz-gyermekjogi-ombudsman-760696)
- Ombudsman: nem érvényesülnek a gyermekjogok. In: *HVG online*.



[http://hvg.hu/itthon/20130114\\_Ombudsman\\_nem\\_ervenyesulnek\\_a\\_gyermekjogo](http://hvg.hu/itthon/20130114_Ombudsman_nem_ervenyesulnek_a_gyermekjogo)

Önálló gyermekjogi biztosi intézmény létrehozását javasolja az ombudsman. In: Jogi Fórum.

<http://www.jogiforum.hu/hirek/18696>

Szonda: kimondottan szeretjük az ombudsmanokat. In: *Világgazdaság online*.

[http://www.vg.hu/kozelet/vg\\_online/kozelet\\_-\\_belfold/080310\\_ombudsman\\_212593](http://www.vg.hu/kozelet/vg_online/kozelet_-_belfold/080310_ombudsman_212593)

Protestations après la suppression du Défenseur des enfants. In: *Le Figaro*. 16 Septembre 2009.

<http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2009/09/16/01016-20090916ARTFIG00616-protestations-apres-la-suppression-du-defenseur-des-enfants-.php>

The Economist: Why America won't ratify the UN Convention on children's rights?

<http://www.economist.com/blogs/economist-explains/2013/10/economist-explains-2>

## Mellékletek

### 1. számú melléklet – Genfi Nyilatkozatok

#### **Első Genfi Nyilatkozat (1924)**

*„A gyermekjog alaptételeinek jelen megállapításával, az összes nemzetek férfiai és asszonyai elismerik, hogy az emberiség teljesítő képessége legjavával tartozik a gyermeknek és hitvallást tesznek azokról a kötelességeikről, amelyek a gyermekkel szemben faji, nemzetiségi és hitbeli eltérésektől függetlenül mindnyájokra nézve fennállnak. Ezek:*

- I. A gyermeket abba a helyzetbe kell hozni, hogy testileg-lelkileg szabályszerűen fejlődhessék.*
- II. Az éhező gyermeket táplálni kell, a beteg gyermeket gondozni; az elmaradt gyermeket előbbre kell vinni, az eltévelyedettet visszavezetni; az árvát, az elhagyottat felkarolni és neveléséről gondoskodni kell.*
- III. Válságos időkben a gyermek legyen az első, akin segítünk.*
- IV. A gyermeket képesíteni kell arra, hogy majdan kenyerét kereshesse és meg kell védeni minden kizsákmányolás ellen.*
- V. A gyermeket annak tudatára kell nevelni, hogy képességei legjavát embertársai szolgálatának tartozik szentelni.”*

Fordította: Apponyi Albert

#### **Második Genfi Nyilatkozat (1959)**

*„ 1. A gyermekek számára minden e Nyilatkozatban rögzített jogot garantálni kell. Minden gyermek – kivétel nélkül – e jogok címzettje, maga és családja vonatkozásában fajra, bőrszínre, nemre, nyelvre, vallásra, politikai vagy más véleményre, nemzeti és társadalmi származásra, vagyoni helyzetre, születésre vagy más státuszra való megkülönböztetés vagy diszkrimináció nélkül.*

*2. Minden gyermek különleges védelmet kell élvezzen és meg kell kapjon minden segítséget és lehetőséget jogi vagy más eszközökkel, hogy képes legyen az egészséges és normális fizikai, mentális, erkölcsi, lelki és társadalmi fejlődésre, a méltóság és szabadság feltételei között. Ennek okán a jogalkotás során, a gyermek legfőbb érdekét kell elsősorban figyelembe venni.*

*3. Minden gyermeket születésétől fogva név és nemzetiség illeti meg.*

*4. Minden gyermeknek részesülnie kell a szociális biztonság juttatásaiból. Biztosítani kell számára, hogy egészségben nőhessen fel, különleges védelemre és gondoskodásra jogosult édesanyjával együtt, ideértve a születés előtti és utáni gondozást. Minden gyermeknek joga van*

*a megfelelő táplálkozáshoz, lakhatáshoz, pihenéshez és egészségügyi szolgáltatáshoz való hozzáféréshez.*

*5. A fizikai, mentális vagy szociális fogyatékossgal élő gyermeknek joga van a szükségleteinek megfelelő speciális ellátáshoz, oktatáshoz és gondoskodáshoz.*

*6. Minden gyermek teljes és harmonikus személyiségfejlődéséhez szeretetre és megértésre van szüksége. Biztosítani kell, hogy amennyire lehetséges, a szülei gondoskodásban nőhessen fel, kötődés, erkölcsi és anyagi biztonság légkörében. A kisgyermeket csak kivételes esetben lehet édesanyjától elválasztani. A társadalom és a hatóságok külön felelősséggel bír a családja nélkül és megfelelő támogatás nélkül felnövő gyermekek gondozásában. Állami támogatás és más segítség a nagycsaládosok számára kívánatos.*

*7. Minden gyermeknek joga van az oktatáshoz, amely ingyenes és kötelező, legalább az elemi osztályokban. Az oktatásnak az általános kultúrát kell támogatnia, és képessé tenni egyenlő lehetőségek biztosításával, hogy képességeit, egyéni döntéseit, erkölcsi és társadalmi felelősségvállalásra való érzékét fejlessze, és a társadalom hasznos tagjává váljon.*

*A gyermek legfőbb érdekét kell szem előtt tartani azoknak, akik az oktatásáért és neveléséért felelősek, ez a felelősség elsősorban a szülőké.*

*Minden gyermeknek joga van a játékhoz és pihenéshez, az oktatás céljaihoz hasonló célok érdekében; a társadalomnak és a hatóságoknak e jog érvényesülését elő kell segítenie.*

*8. Minden körülmények között a gyermeknek kell védelmet és segítséget nyújtani.*

*9. A gyermeket meg kell védeni az elhanyagolás, kínzás és bántalmazás minden formájától. Semmilyen módon nem lehet emberkereskedelem alanya. A gyermeket nem lehet foglalkoztatni egy bizonyos életkor elérése előtt, semmilyen egészségére káros vagy oktatását akadályozza, vagy beavatkozik fizikai, mentális vagy erkölcsi fejlődésébe.*

*10. A gyermeket meg kell védeni minden olyan gyakorlattól, amely faji vagy vallási vagy más alapon történő diszkriminációt erősít. Olyan környezetben kell felnevelni, ami a megértés, a tolerancia, az emberek közötti barátság, a béke és egyetemes testvériség légköré lengi át, annak tudatában, hogy energiáját és tehetségét a jövő generációi szolgálatának szenteli.”*

Nem hivatalos fordítás: szerző.

## 2. számú melléklet – Az európai FNEJI-k összesítő táblázata

ORSZÁG	FNEJI (ÉVSZÁM)	ÖNÁLLÓ (Ö) / INTEGRÁLT (I)	HONLAP
<b>Ausztria (tartományok)</b>	Ombudsoffice for Children and Youth - Burgenland (1992), Karintia (1993), Alsó-Ausztria (1992), Salzburg (1993), Stájerország (1995), Tirol (1995), Felső-Ausztria (1992), Bécs (1989), Voralberg (1993)	Ö	<a href="http://www.burgenland.at/kija">www.burgenland.at/kija</a> <a href="http://www.kija.ktn.gv.at">www.kija.ktn.gv.at</a> <a href="http://www.kija-noe.at">www.kija-noe.at</a> <a href="http://www.kija.at/sbg">www.kija.at/sbg</a> <a href="http://www.kinderanwalt.at">www.kinderanwalt.at</a> <a href="http://www.kija-tirol.at">www.kija-tirol.at</a> <a href="http://www.kija-ooe.at">www.kija-ooe.at</a> <a href="http://www.kja.at">www.kja.at</a> <a href="http://www.voralberg.kija.at">www.voralberg.kija.at</a>
<b>Belgium</b>	Kinderrechtenkommissariaat (Flandria), 1998 Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant (Vallónia), 1991	Ö	<a href="http://www.kinderrechten.be">www.kinderrechten.be</a> <a href="http://www.dgde.cfwb.be">www.dgde.cfwb.be</a>
<b>Bulgária</b>	The Office of the Ombudsman (2012 – mandátum időpontja a gyermekjogok védelmére)	I – Rights of Children, Disabled, and against Discrimination	<a href="http://www.ombudsman.bg">www.ombudsman.bg</a>
<b>Ciprus</b>	Commissioner for Children's Rights (2008)	Ö	<a href="http://www.childcom.org.cy">www.childcom.org.cy</a>
<b>Dánia</b>	National Council for Children (1994)	Ö	<a href="http://www.boerneraadet.dk">www.boerneraadet.dk</a>
<b>Egyesült Királyság</b>	Children's Commissioner for England (2003)	Ö	<a href="http://www.childrencommissioner.gov.uk">www.childrencommissioner.gov.uk</a>
	Northern Ireland Commissioner for Children and Young People (2003)	Ö	<a href="http://www.niccy.org">www.niccy.org</a>
	Scotland's Commissioner for Children and Young People (2004)	Ö	<a href="http://www.sccyp.org.uk">www.sccyp.org.uk</a>
	Children's Commissioner for Wales (2001)	Ö	<a href="http://www.childcomwales.org.uk">www.childcomwales.org.uk</a>
<b>Észtország</b>	Chancellor for Justice (2011)	I – Ombudsman for Children	<a href="http://www.lasteombudsman.ee">www.lasteombudsman.ee</a>
<b>Finnország</b>	Ombudsman for Children (2005)	Ö	<a href="http://www.lapsiasia.fi">www.lapsiasia.fi</a>
<b>Franciaország</b>	Defenseur des Droits (2011)	I – Défenseur des Enfants	<a href="http://www.defenseurdesdroits.fr">www.defenseurdesdroits.fr</a>
<b>Görögország</b>	Greek Ombudsman (2003)	I-Deputy Ombudsman for Children	<a href="http://www.0-18.gr">www.0-18.gr</a>
<b>Hollandia</b>	National Ombudsman (2011)	I – Deputy Ombudsman for Children	<a href="http://www.dekinderombudsman.nl">www.dekinderombudsman.nl</a>

<b>Horvátország</b>	Ombudsman for Children (2003)	Ö	<a href="http://www.dijete.hr">www.dijete.hr</a>
<b>Írország</b>	Ombudsman for Children's Office (2004)	Ö	<a href="http://www.oco.ie">www.oco.ie</a>
<b>Izland</b>	Ombudsman for Children (1995)	Ö	<a href="http://www.barn.is">www.barn.is</a>
<b>Lengyelország</b>	Ombudsman for Children (2000)	Ö	<a href="http://www.brpd.gov.pl">www.brpd.gov.pl</a>
<b>Lettország</b>	Ombudsman (2007)	I-Department for Children's Rights	<a href="http://www.tisiebsargs.lv">www.tisiebsargs.lv</a>
<b>Litvánia</b>	Ombudsperson for Children (2000)	Ö	<a href="http://www.vaikams.lrs.lt">www.vaikams.lrs.lt</a>
<b>Luxemburg</b>	Ombudscommittee for the Rights of the Child (2003)	Ö	<a href="http://www.ork.lu">www.ork.lu</a>
<b>Magyarország</b>	Alapvető Jogok Biztosának Hivatala (2012)	I – Esélyegyenlőségi és Gyermekjogi Főosztály	<a href="http://www.ajbh.hu">www.ajbh.hu</a>
<b>Málta</b>	Office of the Commissioner for Children (2003)	Ö	<a href="http://www.tfal.org.mt">www.tfal.org.mt</a>
<b>Norvégia</b>	Ombudsman for Children (1981)	Ö	<a href="http://www.barneombudet.no">www.barneombudet.no</a>
<b>Olaszország (és tartományok)</b>	National Ombudsman for Children and Adolescents (2011) <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bolzano (2010)</li> <li>- Kalabria (2010)</li> <li>- Campania (2008)</li> <li>- Emilia Romagna (2011)</li> <li>- Lazio (2007)</li> <li>- Marche (2010)</li> <li>- Puglia (2011)</li> <li>- Toszkána (2011)</li> <li>- Trento (2009)</li> <li>- Veneto (1998)</li> </ul>	Ö	
<b>Portugália</b>	Provedor de Justicia (2006)	I-Work Unit on Minors, Elderly People, Persons with Disabilities and Woman	<a href="http://www.provedor-jus.pt">www.provedor-jus.pt</a>
<b>Románia</b>	People's Advocate (2007)	I –Deputy for Rights of Children, Family, Youth, Retired Persons and Disabled Persons	<a href="http://www.avp.ro">www.avp.ro</a>

<b>Spanyolország (régiók)</b>	- Sindicat de Greuges de Catalunya (1997)	I	<a href="http://www.sindic.cat/infants">www.sindic.cat/infants</a>
	- Defensor del Menor De Andalucia (1998)	Ö	<a href="http://www.defensordelmenor.and.es">www.defensordelmenor.and.es</a>
	- Valedor do Pobo De Galicia (1998)	I	<a href="http://www.valedorpobo.com">www.valedorpobo.com</a>
	- Ararteko Pais Vasco (2010)	I	<a href="http://www.ararteko.net">www.ararteko.net</a>
<b>Svédország</b>	Ombudsman for Children and Young Persons	Ö	<a href="http://www.bo.se">www.bo.se</a>
<b>Szlovákia</b>	Office of the Public Defender of Rights (2001)	I	<a href="http://www.vop.gov.sk">www.vop.gov.sk</a>
<b>Szlovénia</b>	Human Rights Ombudsman (2002)	I	<a href="http://www.pravice-otrok.si">www.pravice-otrok.si</a>

*Forrás: UNICEF, Championing Children's Rights, 2013.*

### 3. számú melléklet – Az ENOC tagjainak küldött kérdőív

#### Questionnaire

to Phd thesis („Child as social value”) by Agnes Lux (ELTE University, Faculty of Law)

1. Is your institution regulated by the Constitution / Ombudsman Act / other piece of legislation (e.g. ministerial decree)? (if you have it in English, please attach the law)
2. Are you working independently, as a separate body or integrated in the general ombudsman institution? Or do you working under any ministry (if so, which)? In this latter case, how can you guarantee your independent activity?
3. How many people working in your office?
4. Do you have national competence or do you have regional/local offices?
5. How is the ombudsman elected?
6. What is the professional requirement to be elected/chosen being an ombudsman? (professional background, age limit, etc?)
7. Do you have competence to handle complaints? If so,
  - can children turn to your institution?
  - how many complaints do you handle related to children's rights per year (please provide information from the last 5 years)?
  - what kind of abuses of rights are in these complaints?
  - your procedure is based on the UN CRC itself (is abuse of the UN CRC legal reason to investigate) or on the Constitution or other piece of national legislation (e.g. child protection act)?
  - please describe your complaints procedure!
8. Do you have competence to initiate inquiry ex officio (from your own)? If so,
  - how do choose your subject of your inquiry?
9. Do you see you institution proactive or reactive? why?
10. How do you get in contact with children?
  - do you have youth advisory panel? If so, how it is working (how do you select children participating? how many times do you meet them personally or it is online work mostly, what is the outcome of their work and what is the added value to your activity?)
  - do you have special child-friendly information leaflets? website? Any “subsite” on your homepage?
  - are you at the any social media (e.g Facebook, Twitter, etc) If so, since then, what are your experiences?
  - do you organize programmes for youth? or do you participate any? (festivals, etc.)
11. How do you measure your activity's efficiency?
12. Do you have right to propose legislative measures/amendment of law?
13. Do you have the right to participate at the sessions of Parliament? (do you have any privilege in the work of the Parliament? do you have the right to veto, etc? Do you have the obligation to present your activity annual in the Parliament?)
14. Is this true related to your proceeding?

“Anyone may turn to the Ombudsman, if in his/her judgement, the activity or omission of the public and/or other organs performing public duties infringes a fundamental

right of the person (also a child) submitting the petition or presents an imminent danger. When the person reporting has exhausted the available administrative legal remedies, not including the judicial review of an administrative decision, or if no legal remedy is available to him or her.”

15. Are you a National Institution for Human Rights (NHRI)? If so, do you carry out any special investigation/activity concerning children?
16. Are you involved in any decision-making roundtable/working group at national/European level for children’s rights stakeholders?



## English Summary of Thesis

### **Development of children's rights movement and the European independent children's rights institutions in a comparative perspective**

1. Aim and subject matter of the research.....	257
2. Structure of the research .....	259
3. Applied methods .....	264
4. List of the author's publications on the subject .....	265

#### **1. Aim and subject matter of the research**

In my dissertation I am dealing with the development of the international child rights movement related to the changes of the child's social status, with the evolving international child rights protection system, especially with the roles and functions of the independent children's rights institutions with a particular European scope.

Children's rights and related social issues are becoming a quite complex and far-reaching agenda for the international community. The most concerning issues arisen as the phenomena of child poverty, child labor, other forms of deprivation, global violence against children, the situation of children living with disabilities or with special needs in care, the burning problems of juvenile delinquency needs a multidisciplinary approach to evaluate at theoretical and practical level.

Beyond the above mentioned issues the difficulty of appraisal the subject of my dissertation is also enhanced by the fact that the relatively young area of the children's rights (as it has only appeared in the 1920s as a subject of matter of modern socio-legal and political discourse) does not exist as a separate branch of law. Children's rights do not affect only various fields of law, including civil law, criminal law, criminology, family law or administrative law, but also transcend the scope of constitutional law and international law. These issues - since they are social phenomena too - cannot be separated from other fields of sciences, such as sociology, social policy and political sciences offering a number of investigative opportunities.

Because of the complex nature of the everyday reality of children in societies, its research cannot be integrated into disciplines of a single field. That is why we do not find the area of the children's rights in university education consistently either in the same faculties or same

departments: it can be found once at childhood studies, child protection studies, family law, social sciences or at law faculties.

A comprehensive understanding of children's rights requires the joint use of different disciplines. It led to the adoption of a *multidisciplinary model* that allows the knowledge of specific areas to deepen and expand, combined with the holistic interpretation of children's rights - a child, as a complex social phenomenon and a full rights holder.<sup>552</sup>

It would be difficult to create a single code of law, as the basic principle based on the human rights approach that has now become an unquestionable paradigm means that the child is entitled to all the rights as adults, since they are human beings. Indeed they are in need of particular protection and support as a result of their special socio-legal status and age, which has to be provided by their caretakers, and ultimately by the state, thereby children's rights issues gaining understanding in a number of social and legal relations. Due to their vulnerability and their evolving capacities and as they are facing barriers to exercise of rights, children need more and more active state protection than usual.

The area of children's rights was able to gain for itself, through the motivation and intensive work of active social movements, that today an international convention ratified by virtually all states in the world recognizes the existence and protection of the rights of the child. The peculiarity of the area is well characterized by the fact that this social movement, activity and the convention is an "adult-designed" result in an "adult-framed" framework: the children were the least involved directly and actively in it. This point is also critical in the latest international children's rights studies, and the need to create a new theoretical framework emerged, replacing this "paternalistic" top-down approach with a "child rights from below" attitude (LIEBEL, 2012)<sup>553</sup>, the use of "living children's rights" (HANSON-NIEUWENHUYS, 2013)<sup>554</sup> and "local" children's rights (VANDENHOLE, 2012).<sup>555</sup>

The aim of this research is to find answers to these far-reaching questions in a multidisciplinary approach, with the aim of presenting the historical background of recognition of children's rights and the child as a socially-protected value after conceptual distinctions related to the child

---

<sup>552</sup> DIDIER REYNAERT – ELLEN DESMET – SARA LEMBRECHTS – WOUTER VANDENHOLE: Introduction: A critical approach to children's rights. In: *Routledge International Handbook of Children's Rights Studies*. (Eds.: DIDIER REYNAERT – ELLEN DESMET – SARA LEMBRECHTS – WOUTER VANDENHOLE). Routledge International Handbooks. 2015. 7-9.pp

<sup>553</sup> MANFRED LIEBEL: *Children's rights from below. Cross cultural perspectives*. Palgrave MacMillan, Basingstoke. 2012.

<sup>554</sup> KARL HANSON- O. NIEUWENHUYS (Eds.): *Reconceptualizing Children's Rights in International Development: Living Rights, Social Justice, Translations*. Oxford University Press, Oxford. 2013.

<sup>555</sup> WOUTER VANDENHOLE: Localising the human rights of children. In: MANFRED LIEBEL: *Children's rights from below. Cross cultural perspectives*. Palgrave MacMillan, Basingstoke. 2012.

and children's rights. I also analyzed the development of the international child rights movement and way to adopt legally binding instruments, but also the independent human rights institutions' tasks to protect children's rights. The thesis tries to define the subject, which is, *the child*, and therefore, as a matter of principle, accepts the UN Convention on the Rights of the Child (hereafter referred to as UN CRC) that each person is considered as a child before the age of 18 and therefore narrows down the scope in the context of dilemmas surrounding the beginning and end of the legal entity of a child.

The dissertation accepts the following two concepts: (1) because of the vulnerability of the child as a legal entity, children's rights constitute a special area and (2) the relevant legal relations can be interpreted only in a specific triad (child/parent or caretaker/state) which justifies the active engagement of the state.

*My main hypothesis and the central and narrow subject of the dissertation is that children need an active/positive state engagement for protection and enforcement of their rights, and for the efficient protection of children's rights an independent institution for the rights of the child is needed: an independent ombudsman for children.*

In the social subsystem, the constitutional protection of children's rights can be determined along three main expectations (social functions):

- (1) effective enforcement and protection of rights,
- (2) facilitating child participation,
- (3) and through involvement in international monitoring mechanisms: better implementation of international law.

## **2. Structure of the research**

In *introduction*, I justify the choice of matter of subject along these lines, with the current international literature on children's rights.

In *Chapter I*, as the theoretical basis of the research of 'the child as social value' cannot be missed, I outline the changes of the global North's attitude towards the child from the Middle Ages to the twentieth century. In this chapter, it has also been given a major emphasis to the work of ROUSSEAU, LOCKE and other humanists in the era of Enlightenment, which was also strongly influencing modern pedagogy and the development of law.

Given that the age of the child is particularly important from a legal perspective, I have summarized the currently valid international law model that sets the upper age limit of this

status at age 18. The beginnings of childhood lead to equally exciting legal-ethical-philosophical issues, so I summarized theoretical positions about legal entity of the fetus.

*In Chapter II*, as it is still debated what is the proper 'sui generis' definition of the children's rights, probably because of its multidisciplinary, inter-professional and comprehensive nature, I attempt to narrow the definition of children's rights following to place it in the human rights framework in line with the theoretical background of the current literature.

*The theoretical framework of the dissertation is the new, modern-postmodern interpretation of the human rights model, which we consider to be as guiding principle of today's interpretation of children's rights. According to this, the traditional equality approach becomes overwhelming as a democratic liberal state based on rule of law guarantees fundamental rights and freedoms for everyone. Thereafter, the recognition and consequently special protection of people, groups of people in diverse situations, is needed. According to IGNATIEFF, everyone in the classical human rights model has the same rights, the children are entitled to all human rights as adults, because of their human nature. However, according to a modern-postmodern interpretation based on differentiation of different situations, the development of a special guarantee system for children's rights is justifiable because it is in a special, protective status due to the child's age and evolving capacities.*<sup>556</sup>

The chapter also analyzes the fact that the specific characteristics *of children's rights exist in a three-pole relationship*, that is to say, next to a (1) legal entity child (2) and the state with obligations to defend fundamental rights (2), a third party is also involved in: the parent (caretaker). It is very important to emphasize that the enforcement of the rights of the child is also a requirement in the child-parent relation as well as for the state.

*Chapter III* deals with the development of the international child rights movement and the development of a legal and policy framework emerging as a result of their work. It provides a historical background to the development of the modern movement of children in the 20th century. From the beginning of the century to 1979, the milestone was the International Year of the Child. In this chapter the first two international documents on children's rights will be presented: the so called first Geneva Declaration adopted by the League of Nations in 1924 and another one adopted by the UN General Assembly in 1959. Both documents still reflect a welfare approach, rather than a participatory attitude and the recognition of the socially active legal status of children. Yet the content of the two declarations reflects well the changes of the past decades in the context of human rights and state involvement. The World War II left a

---

<sup>556</sup> MICHAEL IGNATIEFF: *The Rights Revolution*. CBC, Toronto, 2000.

heavy mark on history, but in addition more responsibility for protecting and enforcing the rights of the child was set out for states - albeit, still in the form of 'soft law'.

In honor of the 20th anniversary of the Geneva Declaration, 1979 became the “International Year of the Child” declared by the UN General Assembly. The year was a turning point in the life of the international political community because the socialist government of Poland submitted a draft text, which about 10 years later became the UN CRC. This chapter will analyze the preparation of negotiations too. The period prior to the Convention on the Rights of the Child was, according to some authors, can be seen as an “ad hoc charity” for children who were considered to be the most vulnerable members of society. In the rare situations where children's rights were mentioned, there was no reference to the Geneva Declaration of 1959, but primarily to the revelations of the teenage rebellion of the teenagers rebelled against their parents or authorities in some developed states, in the rebellion of the 1968 student revolutions. In addition, the issue of "rights" was far from the main profile of child protection organizations, focusing mainly on welfare issues.

*Chapter IV* reviews mostly the UN CRC, which in international law first addresses rights of the child in a single catalog, which introduced a new timeframe of children's rights' discussions. The convention itself has radically altered the picture of children and childhood by fixing the minimum standards of care, development, upbringing and social participation that all children are entitled to under the age of 18. To protect the childhood has become an imperative, the idea of a “global child” was born.

The UN CRC entered into force on 2 of September 1990, almost one year after the convention was adopted by the UN on 20 November 1989 (10<sup>th</sup> Anniversary of the International Year of the Child and 30th Anniversary of the second Geneva Declaration). Since then, it is ratified in all states of the Earth except the United States of America. The Hungarian parliament was - among the first states in the Central and Eastern European region which adopted it by the Act 64 of 1991. In this chapter, I analyze the possible causes of the failure of ratification of the US. This chapter also deals with the implementation of the UN CRC in the Member States, in particular the work of the UN Committee on the Rights of the Child and the European regional institutions (European Union, Council of Europe). Pursuant to Article 44 of the UN CRC, each State Party shall report every five years on what measures it has taken to implement the provisions of the convention (and of its Optional Protocols). The UN Committee on the Rights of the Child is monitoring the implementation of the UN CRC as a non-legal entity, but as an independent body of experts, and beyond its interpreting work through its general comments since 2001 it also proposes recommendations for countries which can be understood as kind of

case law. This chapter also outlines the reporting cycle of States Parties and the points of contact of independent children's rights institutions.

*Chapter V* presents the ombudsman-type fundamental rights protection with a historical and theoretical background through the presentation of current international and national literature. Since the nineties, promoting the establishment of independent national human rights institutions worldwide is an important element of UN human rights activities. These institutions are accredited through the filtering “Paris Principles” around the world, which is also the starting point for my analysis. The independent national human rights institutions (INHRI), which are at the center of my research interest, are at the brink of civil and public spheres, which often carry out their duties in the form of an ombudsman-type institution and control the functioning of state-run bodies in the area of constitutional/fundamental rights.

I outline here the tasks, competences and the structural solutions of independent European institutions for children's rights, based on the Paris Principles and the General Comments No. 2. and 5. of the UN Committee on the Rights of the Child. The latter provide a more specific and detailed recommendation system for the states. Following the recommendations of the UN Committee on the Rights of the Child and the Council of Europe, an independent children's rights institution was set up almost everywhere in Europe, most of them as an ombudsman institution with different structures and powers. However, analyzing the different models, it is clear that the efficient and socially accepted performance of this task depends not only on a particular institutional model, but is largely influenced by the commitment and sensibility of the officeholder, and the socio-political culture and environment. I analyze the theoretical background of the ombudsman-type institutions, which can be a separate or an integrated model, with different scope of competence. I also describe the international legal resources concerning the establishment of the ombudsman for children's rights. Then I outline the typical models of independent children's rights institutions in Europe. The analysis focuses on the formal characteristics of the institutions (level of regulation, name of the institution), power, organizational solutions, appointment of the person in charge of office, and other questions (incl. budget) of independence. A particularly sensitive issue for the whole dissertation is the involvement of children's voice (child participation) as a fundamental task for the ombudsman-type institutions. Therefore, I will deal more in detail with the theoretical and children's rights background.

An important part of this chapter is the presentation of the European Network of Ombudspersons for Children (ENOC) and membership criteria (ENOC Standards), which may serve as a quasi-legal source for the regulation of the Ombudsman's institutions. I present two

important own researches of ENOC, which provide valuable insights on the institutions' own assessment of their own, as they have taken part in the participation of children (and their challenges) and evaluated their own institutional efficiency.

*Chapter VI* presents the roles and functions of the independent children's rights in the social subsystem, as well as the difficulties of measuring institutional efficiency. The international literature on the study of independent children's rights institutions has become more and more enriched since the nineties.<sup>557</sup> Reviewing this international literature, I tried to focus on the possibilities of measuring efficiency, by comparative methods to analyze the functions of the chosen ombudsman institutions.

During the course of my entire research work, I sought to find out whether the effectiveness of the ombudsman's institution can be measured at all and if so, can this institution be effective (1) in protection of children's rights, (2) in strengthening children's views and articulating their interests; (3) and in awareness-raising on rights by participating in international monitoring. I tried to examine these areas by the method of comparative law and structuralist-functionalist comparison.

*Chapter VII* contains six countries compared: Hungary, Latvia, Norway, Ireland, Greece and the Netherlands and the reasons for their selection are the following. I was looking for institutions that can be classified into ideal typical models among the EU member states ratified the UN CRC, detailed in the dissertation. Thus, I analyze Norway where the first independent ombudsman for children was established, and Ireland with its very active ombudsman. Greece and the Netherlands, where in an integrated ombudsman institution, a deputy ombudsman for children works, and Latvia and Hungary where the ombudsman with general competence acts as a defender of children's rights. It may not be necessary to justify a more detailed presentation of the Hungarian situation, but it is also an interesting example for the European institutions, as it defined itself as a quasi-commissioner or as a quasi-ombudsman for children.

In the *closing chapter*, after summarizing the research, I justifies my main hypothesis, that the protection of the rights of the child can be better performed by establishing an independent ombudsman for children's rights. Available research clearly demonstrates that most European countries have created an independent institution. As an independent ombudsman for children only and solely deals with the children's issues can gain greater publicity for his work (and through this twin edge lenses more attention towards rights and abuses of rights). Moreover there is no example for children's direct participation or direct involvement of children

---

<sup>557</sup> MELTON 1991 ; FLEKKØY 1991 ; DAVIDSON-COHEN-GIRDNER 1993 ; BORGES 1996 ; UNICEF Innocenti Studies 1997 and 2013 ; LANSDOWN 2001 ; GRAN 2011.

anywhere in general institutions dealing with the full range of fundamental rights complaints or cases, although this would be a desirable task. A number of international recommendations, from the relevant General Comments No. 2 and 5 of the UN Committee on the Rights of the Child and its concluding observations for States Parties (such as Hungary), up to the European Parliament's decisions from the nineties encourage the establishment of an autonomous independent institution for children's rights. Nevertheless, it cannot emphasize enough that the ombudsman institution has been a single headed institution since its inception and therefore the efficiency, visibility and effectiveness in all structural solutions are immanently dependent on the role of the officeholder in his / her commitment to the child's rights, sensitivity, knowledge of the public and his or her role of real independence.

### **3. Applied methods**

Due to the interdependence of the disciplines and the above-mentioned multidisciplinary, my research methods also developed accordingly. I followed the *source analysis method* to clarify the theoretical questions of the subsequent chapters. The presentation of the international and domestic legal regulations and fundamental rights institutions of children's rights necessarily led to the application of the *descriptive method*, but I also tried to apply *critical approach* here. During the presentation of the European models of children's ombudsmen, I used the original (or English version) of the legislation establishing the institution as a primary source and the qualitative processing of my own questionnaire survey in the electronic format for the Ombudsman Institutions sent out in 2014. The questionnaire was sent back by 25 out of 30 ENOC Member States. I also used a survey sent to ENOC members in 2018 as part of an international research of UNICEF, in which I worked for. Following ALMOND-POWELL, a comparison of the social functions - (1) fundamental rights protection and enforcement (2) child participation, (3) monitoring - was conducted by a detailed analysis of the selected countries. During the research, I prepared personal interviews for 1-1,5 hours on the basis of the same structure in 2014-2015 with Hungarian ombudspersons dr. Katalin GÖNCZÖL and dr. Barnabás LENKOVICS. Since I worked for the ombudsman from 2008 to 2013, Prof Dr. Máté SZABÓ and Dr. László SZÉKELY I ignored to make a separate interview.

During the research, I consulted several times with Ms Emily LOGAN, Irish children's rights ombudsman, Mr. Marc DULLAERT, Dutch ombudsman, Mr. Knut HAANES, Norwegian deputy-ombudsman for children, with Mr. George MOSCHOS, Greek deputy-ombudsman for children.



#### 4. List of the author's main publications on the subject

LUX ÁGNES: A gyermekek jogai. (Szócikk). In: Internetes Jogtudományi Enciklopédia. (Szerk. JAKAB ANDRÁS-FEKETE BALÁZS) 2018. <https://ijoten.hu/szocikk/a-gyermekek-jogai>

LUX ÁGNES - SZABÓ MÁTÉ- SZIKLAY JÚLIA: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa munkájának nemzetközi környezete (2007-2010), különös tekintettel a gyermeki jogokra. In: *Külügyi Szemle*. 2010/4. szám. 78-102.pp

LUX ÁGNES: A gyermeki jogok védelmének európai rendszeréről – kiemelt figyelemmel az ombudsmani típusú jogvédelemre Magyarországon és Európában. In: *Az ombudsmani intézmények újraszabályozása a 21. századi Magyarországon és Európában*. Országgyűlés Hivatala. Budapest, 2012.

LUX ÁGNES: A gyermekotthonokról az ombudsman szemével. In: *Kriminológiai Közlemények* 72. Válogatás a 2012-ben tartott tudományos ülések előadásaiból. Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 2013. 107-119.ppü

LUX ÁGNES: Tükör és/vagy görbe tükör? Magyarország a Gyermekjogi Bizottság előtt. In: *Esély: társadalom- és szociálpolitikai folyóirat*, 2015/4. 5-19.o.

LUX ÁGNES: A legfiatalabbak jogai a vén kontinensen – a gyermeki jogok védelmének európai rendszeréről. In: *Acta Humana*. 2009/3. sz. 33-55.pp

LUX ÁGNES: Az Európa Tanács szerepe a gyermek jogainak védelmében. In: *Együtt a gyermekvédelemben*. 2013.

LUX ÁGNES: Az ombudsman gyermekjogi projektmunkája (2008-2012) I-II-III. In: *Családi jog*. XI. évf. 2-3-4. szám.

LUX ÁGNES: Gyermekbarát igazságszolgáltatás az ombudsman szemszögéből. In: *Kontroll és Jogkövetés*. Kriminológiai közlemények 71. Magyar Kriminológiai Társaság, 2012. 230-235.o.

AGNES LUX: Non-discrimination, complaint mechanisms and equality bodies. Chapter 2. In: *Children and non-discrimination. Interdisciplinary textbook*. CREAN. University Press of Estonia. 2014. 60-77. pp

AGNES LUX: Children's Rights in the Hungarian Ombudsman's Practice. In: *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2014*. Eleven International Publishing. The Hague, 2015. 573-587.pp